

## ZAŠTITA PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU Realna mogućnost, (pre)skupa avantura ili utopija?

Dr. sc. Aldo Radolović, redoviti profesor  
Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci  
Sudac Ustavnog suda RH  
Pregledni znanstveni članak

UDK: 342.722  
Ur.: 17. siječnja 2008.  
Pr.: 31. siječnja 2008.

*Predmet je analize ovoga rada institut zaštite prava na suđenje u razumnom roku.*

*Rad sadrži konstataciju stanja (pojavu velikih sudskih zaostataka), ali daje i ocjenu razloga koji su do toga doveli, kao i mjere koje valja poduzeti da se stanje bitno poboljša.*

*U radu se također daje i prikaz nastanka, kretanje i stanje regulacije zaštite prava na suđenje u razumnom roku.*

*Zaključna je ocjena autora da postojeće mjere nisu dostatne za željenu izmjenu postojećeg stanja.*

**Ključne riječi:** sudovi, razumni rok, ubrzanje sudskog postupka, naknada štete, Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH, Zakon o sudovima.

### 1. Uvod

Zaštita prava na suđenje u razumnom roku predstavlja trenutno jednu od najvažnijih i najzanimljivijih pravnih tema.

Hrvatska nije jedina država europskog kontinentalnog pravnog kruga koja se našla pred ponorom masovnih sudskih zaostataka<sup>1</sup>, ali je stanje napose ono negdje pred nekoliko godina bilo više nego beznadno: oko 1.600.000 neriješenih predmeta (na 4.500.000 stanovnika) i (što je bilo još teže) s vrlo lošom strukturom tih zaostataka jer u tom broju s vrlo niskim postotkom (aproksimativno

<sup>1</sup> Kad kažemo "europski kontinentalni pravni krug" mislimo na ono što se tradicionalno u doktrini tako naziva, ali i sve države potpisnice Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koje su pod jurisdikcijom Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu. Pod sličnim "udarom" našla se, međutim, i država koja je odavno članica Europske unije i spada u najbogatije zemlje svijeta (Italija). Talijanski slučaj ćemo u ovom radu posebno prikazati (legge Pinto iz 2001. godine).

– negdje oko 30%) participiraju predmeti koji čekaju na rješavanje po 15, 20, pa čak i 30 godina.

Hrvatski šok bio je još veći kada su u obzir uzeti i još neki čimbenici:

- bio je jasan podatak da imamo (relativno) skoro najviše sudaca u Europi (oko 2.000, u Austriji, dvostruko veća od Hrvatske, ima 1700 sudaca)<sup>2</sup>;
- bilo je jasno da Hrvatska iako, dakle, s relativno najviše sudaca ima i relativno daleko najveće sudske zaostatke (što je svojevrsni logički apsurd !);
- bilo je, nadalje, jasno da ne djeluje baš previše uvjerljivo tvrdnja iz određenih pravosudnih krugova kako naši sudovi imaju veći priljev predmeta nego inozemni sudovi (takva tvrdnja, iznesena u javnosti višekratno, uostalom, nije nikada egzaktno provjerena i objektivno djeluje dosta obranaški) i
- prostor mogućeg rješenja problema nije baš lako vidljiv jer su gotovo svi suci u razdoblju čak i najvećeg gomilanja zaostataka “imali normu” (tj. barem statistički gledano odradili su koliko se od njih traži temeljem Okvirnih mjerila), pa je kolo nastalog pravnog apsurd postalo još apsurdnije (previše sudaca, previše zaostataka, a svi rade koliko treba !?)

U proteklih desetak godina Ustavni sud Republike Hrvatske (od 2005.) i županijski sudovi i Vrhovni sud Republike Hrvatske učinili su mnogo u izmjeni stanja na bolje (jer 30. rujna 2007. zaostaci su smanjeni za oko 38% i sada se kreću oko 1.000.000)<sup>3</sup>.

To je, međutim, još daleko od željenog i potrebnog cilja. Ostvarenja izvršena u posljednjih nekoliko godina ipak ohrabruju i ona pokazuju da su pozitivni

<sup>2</sup> Dr. Jürgen Schiller, predsjednik Zemaljskog građanskog suda u Grazu: Überblick über die Gezihtsorganisation in Österreich (pisani referat sa Savjetovanja o organizaciji sudova, Graz – lipanj 2002.). Austrijsko je sudstvo posve ažurno i efikasno, s minimalnim zaostacima, što znači da 1700 sudaca na potpuno zadovoljavajući način opslužuje gotovo 10 milijuna građana. To je podatak koji nas ne bi smio ostaviti indiferentnim. Ova urednost stanja, međutim, nije bila zapreka nekim poboljšicama (2003., 2005.) kada su temeljni sudovi (ali samo oni!) ili povećani (gdje su bili premali) ili smanjeni gdje su bili preveliki (tako da nema suda s više od 15 sudaca) – zabilješke autora ovog rada kao člana izaslanstva Ministarstva pravosuđa RH u redovnom posjetu Ministarstvu pravosuđa Republike Austrije (lipanj 2007.).

<sup>3</sup> Izvješće predsjednika Vrhovnog suda RH na sastanku s predsjednicima viših i županijskih sudova (Zadar, 17. i 18. listopada 2007.), sa 31. prosincem 2006. zaostaci su točno iznosili 1.031.068 predmeta (sličan sastanak na Plitvicama, travanj 2007.); podatak je iznio i J. Crnić na tradicionalnom savjetovanju u Opatiji 2007. (Suđenje u razumnom roku – tri grijeha strukture, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak br. 14, Zagreb 2007., str. 2). Bliže analize pokazuju da je broj zaostataka posebno povećan iza 1996. godine (s krajem 1996. taj broj nije prelazio 400 – 500.000). Ne slučajno tada su hrvatske sudove napose opterećivali unutarnji problemi, afere, skandali i sl. (vidjeti o tome: A. Uzelac – Reforma pravosuđa i njezina ograničenja – slučaj imenovanja predsjednika sudova u RH i njegove pouke, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 2/02). Nema dvojbe da postoji uska korelacija između stanja organizacije hrvatskog sudstva i nastalih zaostataka. No, uzroci su i vanjski, napose u odnosu zakonodavne i izvršne vlasti prema sudbenoj (I. Crnić – Hrvatske sudbene vlasti i pravo na suđenje u razumnom roku, Informator br. 5076 – 5077 od 30.10. i 2.11.2002.).

pomaci mogući. Bude također i nadu da (možda) nije baš pretjerana iluzija plan o sudovima bez zaostataka.

Treba se ipak čuvati pretjeranog optimizma, napose iz ovih razloga:

- za sada je “skinuto”, riješeno pretežito ono što je bilo najlakše riješiti (što je “samo palo”); u početnoj fazi uvijek je uspjeh (barem brojčano) veći, a slijedi faza u kojoj će svaki napredak biti teži i manji;
- apsolutna brojka neriješenih sudskih predmeta ostaje i dalje velika (1.000.000, dakle) i
- nisu otklonjene (čak niti prostudirane) strukturalne zapreke u društvu i pravosudnom aparatu koje tako sustavno i “uspješno” generiraju pojavu velikih sudskih zaostataka.

Problem je bio (i ostaje) od prvorazredne pravne i pravno – političke važnosti. Državi ne može biti svejedno koliko učinkovito građani i pravne osobe ostvaruju svoja prava, ali joj ne može biti svejedno niti to zašto ovog časa zbog nastalih sudskih zaostataka plaća tolike novčane naknade.<sup>4</sup>

Ovog časa napose Vrhovni sud RH prednjači u nastojanjima da se sudski zaostaci bitno smanje. Napore i rezultate tih napora valja cijeniti.

U ovom ćemo radu pokušati doći do srži problema, analizirati ga u njegovoj potpunosti.

Slobodni smo, barem uvodno, izreći visok stupanj skepse u mogućnosti stvarnog rješenja stvari. Taj naš pesimizam gradimo osobito na ovim premisama:

- naknada koja se daje stranci zbog dugog čekanja na rješenje predmeta stranku zapravo ne zanima (ona hoće rješenje spora!);
- nalazi da se zaostali predmeti brže riješe paraliziraju rad na drugim predmetima (broj zaostataka ostaje isti!) i
- država troši ogroman novac koji bi (zasigurno) bili bolje utrošen da se daju u popravke zgrada, uređenje sudskih prostora, sudske kadrove, informatizaciju i sl. (to bi riješilo postojeće zaostatke, ali bi također i spriječilo pojavu novih zaostataka).

Ti su, eto, razlozi za naš tako pesimističan početak. Ostaje vidjeti koliko će aposteriorna analiza potvrditi ili otkloniti ovakav strah.

---

<sup>4</sup> Samo za područje nadležnosti Županijskog suda u Puli (Istre) RH je do 30.09.2007. platila oko 1.500.000,00 kn. Kako je Istra, otprilike, 12. dio Hrvatske, za cijelu Državu isplaćeni iznos treba pomnožiti sa 12 (18 milijuna godišnje, a 180 milijuna za 10 godina!). Pojednostavljeno rečeno: za 10 godina potrošit ćemo toliko novca koliko npr. koštaju 4 najmodernije uređene sudske zgrade a stanje ni nakon toga neće biti bolje nego što je sada.

Gotovo alarmantni podaci o ovim iznosima nisu ni u kom slučaju poziv za njihovo smanjivanje. Naprotiv!

Oni su, međutim, svakako povod za dublje promišljanje cjelokupnog instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku, napose u onom dijelu gdje oštećeni subjekti prava dobivaju novčanu odštetu.

Nema, naime, većeg i pravog smisla davati ovoliko novac da se ne poduzmu sve potrebne mjere koje će (zajedno s plaćanjem odštete) dovesti do pravog cilja – stvaranja efikasnog, ažurnog i učinkovitog sudstva. To je, naravno, naša uvodna teza koju ćemo nastojati analizirati pa, ovisno o tome, ili potvrditi ili negirati.

## **2. Pravno-sociološka analiza pojave instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku**

Moramo doista veću pažnju obratiti na uzroke koji su doveli do pojave masovnih i velikih sudskih zaostataka.

Nastali zaostaci “rodili” su institut zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku, ali sam institut ne možemo razumjeti ako ne analiziramo razloge zaostataka.

Rudolf von Ihering je krajem 19. st. objavio svoje veliko djelo o cilju u pravu<sup>5</sup> i tu je pokazao da svaka pravna norma mora imati svoj cilj, odnosno da mora postići određeni cilj. Nije dostatno da je norma donijeta, ona mora biti i provedena. Pravna istraživanja stoga moraju biti usmjerena i na ostvarenje odnosno neostvarenje zadanih ciljeva.

Značaj proučavanja “pravne stvarnosti” isticao je i Gustav Radbruch<sup>6</sup>. Pravo je za njega volja za pravdom (“Recht ist Wille zur Gerechtigkeit”) i mora se stalno osmatrati faktični odnos između pozitivnog i “izvršnog” (idealnog, prirodnog) prava. Filozofija prava oblikuje cilj, sociologija prava proučava kretanje stanja na putu do tog cilja.

U novije vrijeme u njemačkoj znanosti slično stanovište zastupa i H. P. Schwintowski.<sup>7</sup>

Ovaj mali (i sasvim nepretenciozan) filozofsko – sociološki eskurs iznosimo ovdje zbog toga da istaknemo važnost i neophodnost proučavanja ciljeva koje si zadajemo (ažurno i efikasno sudstvo) i stupnja ostvarenja tog cilja.

I u jednom i u drugom mi smo u značajnim zaostacima.

<sup>5</sup> Rudolf von Ihering: *Der Zweck im Recht*, zweite ungearbeitete Auflage, Leipzig 1884. Nema pravde ako se pravda ne ostvaruje (str. 353). Pravda, po Iheringu, i to samo realizirana (ostvarena pravda) koristi društvu i pojedincu; kad bi ona štetila društvu umjesto da ga unapređuje važno bi ne načelo “fict instizia, pereat mundus” nego načelo “pereat instizia, vivat mundus”.

<sup>6</sup> Gustav Radbruch: *Die Philosophie des Rechts*, Stuttgart, 1932. (1983.). Filozofija prava, po Radbruchu, postavlja ciljeve prava bez kojih pravo u pravom smislu ne bi ni bilo. Percepcija cilja bitna je kako za pravo u cjelini tako i za sve pojedine njegove dijelove.

<sup>7</sup> H. P. Schwintowski: *Recht und Gerechtigkeit – line Einführung in Grundfragen des Rechts*, Berlin, 1996. Ciljevi u pravu za njega su primarna funkcija pravne norme, neophodan uvjet za nacionalno i međunarodno izjednačavanje prava kao sredstva ostvarenja tih ciljeva (str. 90). Ni proces globalizacije prava neće biti moguć ako se bitno ne podigne zajednička efikasnost u ostvarenju zacrtanih pravnih ciljeva ( str. 169 – 188).

Ovo stanovište valja svakako povezati sa sadržajem Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koje predstavlja i izvorište instituta prava na suđenje u razumnom roku. Nema, dakle, dvojbe da ovim putem sve to ulazi u hrvatski pravni sustav (o tome vidjeti: J. Omejec – Odnosi Ustavnog suda RH i Europskog suda za ljudska prava pri odlučivanju o duljini sudskih postupaka u RH, Informator br. 5332, od 13.04.2005. i br. 5333 – 5334 od 16. i 20.04.2005.). Slično smatra i I. Goranić: *Suđenje u “razumnom roku”* – jedan od uvjeta za pravično suđenje (članak 6. stavak 1. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (vladavina prava br. 6 iz 2000., str. 51); autorica pritom naglašava osiguranje pravne sigurnosti kao pravni cilj koji se želi postići institutom “razumnog roka”.

Filozofska projekcija prava i pravnih ciljeva još je kod nas uvijek dosta stidljivo prisutna<sup>8</sup>, a sociološko studiranje i proučavanje stvarnog stanja u svijetu prava (napose sudskog prava) praktički ne postoji.

Nepostojanje jedne iole respektabilne sociologije sudskog prava može se objašnjavati različitim razlozima. Ona je pred stotinjak godina rezultirala izrazito niskom diskrepancom između normativnog i faktičnog stanja (zbog toga ni austrijsko pravo tu nije dalo jača ostvarenja), a sve iza toga bilo je u znaku izrazite dominacije političke vlasti koja nije željela slušati razgovore o tome da ono što stvarno postoji ne odgovara onome što je normativno zamišljeno (napose politička, komunistička vlast nije željela slušati o razlozima koji izazivaju takva stanja).

Naša znanost i praksa građanskog prava (jer se problem u najpretežitijem dijelu) odnosi na civilnu justiciju, na normativističkom su planu sasvim korespondentni europskim kretanjima. Na sociološkom su, pa i filozofskom planu, međutim, u posvemašnjem zaostatku.

U odnosu na institut zaštite prava na suđenje u razumnom roku valja reći da ga nisu iznjedrile domaća znanost i praksa. Institut je uvezen, posuđen, gotovo nametnut, i ta činjenica mora zabrinuti sve nas koji se bavimo znanošću i praksom civila.

Ovakva (u osnovi nepovoljna) konsideracija budi i daljnje strepnje: da institut zaštite prava na suđenje u razumnom roku ne shvatimo u njegovoj punoj suštini. Mnoga dosadašnja kretanja pokazuju da takav strah nije bez svakog temelja.

Pokušat ćemo stoga u ovome poglavlju našeg rada iznijeti radi (barem) temeljne filozofsko-pravne i sociološko-pravne odrednice instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

---

<sup>8</sup> Kao suprotan (i, dakako, pozitivan) navodimo (opet) austrijski primjer: Justiz – Recht – Staat, Wien, 2002., bazični udžbenik za pravnike koji se zapošljavaju u pravosuđu i temeljni udžbenik za polaganje pravosudnog ispita ("mala Biblija" za svakog austrijskog sudskog pravnika).

Ove opservacije ne mogu se dotaći (makar i posve ovlaš) i problem organizacije pravnog studija u RH. Filozofija prava i sociologija prava su, generalno, vrlo zanemarene kategorije.

Pridružujemo se stoga vapaju prof. Z. Lauca o potrebi mijenjanja procesa osposobljavanja sudaca za suđenje u razumnom roku (Z. Lauc: Osposobljenost sudaca za pošteno suđenje i razumni rok, Pravo na suđenje u razumnom roku, Zagreb, 2003.). Hrvatski sudac do sada nije bio educiran za suđenje u "razumnom roku"; on o tome na studiju nije ni čuo a u praksi mu o tome govore dosta kasno, dosta nejasno i neodređeno.

U nekakvoj novoj, modernijoj edukaciji sudaca gdje će (dakako između ostalog) biti mjesta i za edukaciju o pravu na suđenje u razumnom roku, mora biti bitno više mjesta i za filozofiju i za sociologiju prava.

Na početku primjene Konvenciju u RH prof. A. Uzelac je (tada asistent) u jednom svom radu posebno najavio spektar mogućih problema iz prava na razumni rok (A. Uzelac – Hrvatsko procesno pravo i jamstvo "pravičnog postupka iz Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda – Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci br. 19, 1998., str. 1005 – 1031). Obrada kazuistike također veoma pomaže (Ž. Potočnjak: Pravo na sud, pristup i suđenje u razumnom roku u slučaju intervencije zakonodavca u sudske postupke u tijeku, Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci, br. 2/04., str. 823 – 855). Bilo je poželjno da sve to dovede do jednog stvarnog, produbljenog kako filozofskog tako i sociološkog percipiranja prava na razumni rok. Krajnje točke tog procesa su suci koji obavljaju postupak suđenja.

## **2.1. Ciljevi “suđenja u razumnom roku”**

Od sudaca se očekuje zakonita i efikasna pravda. Zakonita u smislu pravilnog utvrđenja relevantnih činjenica, pravilne procesne i pravilne primjene materijalnog prava. Efikasna znači da ovi ciljevi zakonitosti budu ostvareni u što kraćem vremenskom roku, da subjekti koji traže pravo i (i ima pravo) pravdu (pravnu zaštitu) dobiju što prije.

Vrlo često zakonitost i efikasnost (barem naizgled) ne idu zajedno. Čini se kao da jedno isključuje drugo.

Kritičari koncepcije prava na razumni rok mogu primjećivati da je to, u cjelini gledano, samo izraz globalizacije svijeta i dominacije svjetskog kapitala koji hoće brzu i efikasnu zaštitu na svim dijelovima svijeta.

To nije bez svake osnovanosti, ali ipak gubi iz vida da poštivanje suđenja u razumnom roku odgovara i pravnoj sigurnosti svakog građanina. Ovdje postoje stečevine pravne kulture razvijenog i civiliziranog svijeta.

Možda je svojevrsni povijesni kuriozum to što se zahtjev za suđenje u razumnom roku postavlja danas kada je pravni režim u čitavom svijetu sve kompliciraniji i kada je (po toj logici) sve teže brzo donositi odluku. To je konsideracija o kojoj valja voditi računa.

No, s druge strane, suvremena tehnika i organizacija rada su otišle toliko dalje (napose proces informatizacije u pravu i društvu općenito) da to u najvećoj mjeri amortizira negativan učinak sve veće složenosti prava i pruža nove, upravo neslućene mogućnosti razvoja.

Uz suđenje u razumnom roku često idu i izrazi “pravo na sud”, “pravo na pristup sudu”, “pravo na nezavisan i fair postupak”, “pravo na pravično suđenje” itd.

Mi ćemo ovdje govoriti samo o pravu na suđenje u razumnom roku u, da tako kažemo, užem smislu te riječi, mada je jasno da suđenje u razumnom roku mora zadovoljiti i sve one naprijed pobrojene attribute.

Pravo na suđenje u razumnom roku je, stoga, pravo na brzu (efikasnu), ali istovremeno i “pravičnu” pravdu. Ako se svi ovi pojedinačni ciljevi ne bi “posložili”, pravo na suđenje u razumnom roku zapravo (izdvojeno gledano) ne bi imalo svog smisla.

Predstavlja, stoga, pseudodilemu pitanja hoćemo li efikasnu ili zakonitu pravdu. Moraju, naime, postojati točke u kojoj se sjedinjuju (stapaju, spajaju) zakonita i efikasna pravda.

Takva pravda (zakonita, ali ujedno i efikasna, dakle) od ogromne je pravne i pravno – političke vrijednosti. Ona potiče i doprinosi bržem i sigurnijem optjecaju kapitala i stvara jak osjećaj visoke pravne sigurnosti.<sup>9</sup>

Pravna dilema, međutim, može već biti to može li se vrijeme trajanja sudskog postupka (proces ostvarivanja pravde) točno vremenski propisati ili je za to dovoljan samo određen pravni standard (“razumni rok”, “pravično suđenje”, “fair postupak” itd.)

<sup>9</sup> Justiz – Recht – Staat, op. cit. str. 8



U prilog propisivanja točno određenog roka govori svakako to da bez toga postoji realna opasnost izigravanja ciljeva instituta.

Njemačka se npr. opredijelila za točno određivanje rokova trajanja sudskog postupka.<sup>10</sup> Drugo bi rješenje išlo u pravcu gdje je dostatno određivanje određenog pravnog standarda (razumni rok, pravičan rok i sl.).<sup>11</sup>

Čini se da bi moglo biti kompromisno pravilo da se ne određuje točan rok, ali da se izbjegne i opći standard; to bi moglo biti rješenje da postupak traje najviše određeno vrijeme.<sup>12</sup>

Hrvatska ima više razloga za prihvaćanje ovog trećeg (mješovitog) rješenja.

Nekakav fiksni rok dosta je teško odrediti. Mi nemamo njemačku situaciju i ne možemo ići na točne i vrlo kratke rokove. Imamo previše zaostataka, imamo mnogo slabije organiziran sustav sudstva, ali i stanje materijalnog i postupovnog prava takva je da ne omogućuje puno preciziranje vremena trajanja postupka, posebno ne u smislu da bi ti rokovi (kao u Njemačkoj) bili vrlo kratki.

U odnosu na njemački slučaj lako je zapaziti i to da se više vremena predviđa za žalbeni postupak nego za prvostupanjski postupak. To svakako omogućuje veće jasnoće materijalnog i postupovnog prava, kao i to da sudovi prvog stupnja bez većih poteškoća utvrđuju stanje činjenica relevantnih za rješenje spora.

No, i "naš" rok od 3 godine za svaki stupanj suđenja zapravo je predug. S obzirom da imamo dva redovna stupnja suđenja, to je ovdje već šest godina, naravno bez ovrhe. Postupak pred Vrhovnim sudom (ako je moguć) i pred Ustavnim sudom (u pravilu moguć) tu ne računamo.

I po takvom, "ponovljenom" rješenju postupci mogu trajati i do deset godina. To je previše.

Predlažemo stoga formulu:

- godinu (1 godinu) za prvostupanjski postupak
- šest (6) mjeseci za žalbeni postupak
- tri (3) mjeseca za reviziju odnosno ustavnu tužbu (bez suspenzije ovrhe)

<sup>10</sup> Naredbom (Rechtsbefehl) Ministra pravosuđa od 26.08.2005. propisano je trajanje prvostupanjskog postupka od 4,4 mjeseca i 7,1 mjesec za drugostupanjski postupak. Radi se inače o državi koja nema većih sudskih zaostataka! No, međutim, i tamo ima primjera dugotrajnih postupaka, čak i od 28 godinae (slučaj Europskog suda za ljudska prava, Grässer v. Deutschland – podatak s Interneta)

<sup>11</sup> Tako npr. kod nas mr. sc. Robert Peček: *Pravo na pravično suđenje u razumnom roku*, Informator, br. 5426, od 8.03.2006.

<sup>12</sup> Robert Peček, op. cit., navodi da "prema ustaljenoj praksi Ustavnog suda sudski postupak treba biti pravomoćno okončan u roku od 3 godine od njegova započinjanja; ako je bilo postupanje u dva stupnja, svaki stupanj trebao bi maksimalno trajati do tri godine.

Valja tu, uostalom, reći i to da ni sama Europska konvencija nije precizno oblikovala cilj postupka prava na razumni rok, tako ni sam "zahtjev" koji proizlazi iz prava na razumni rok nije posve jasno impostiran (vidjeti: N. Trocker – *Dal giusto processo all' effettività dei rimedi: l' "azione nell' elaborazione delle Corte Europea dei diritti dell' uomo, Riviste di diritto e procedura civile*, Milano, 1/07, str. 35 – 63. Prof. Tocker (Firenza) je stav da sada prakticirajući zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ne proizlazi iz čl. 6. Konvencije. Njega je, kako on smatra, izgradila praksa Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu.

– tri (3) mjeseca za ovrhu.<sup>13</sup>

## 2.2. “Suđenje u razumnom roku” i neovisnost suca

Neovisnost suca (i sada) u suđenju jedno je od načela sudskog postupka od kojeg se ni u kom slučaju ne može odstupati. Kad bismo to činili, makar i u ime razumnog roka suđenja, uništili bismo samo sudstvo.

U svojoj neovisnosti sudac, između ostalog, programira i planira također i vrijeme suđenja. On, od procjene težine utvrđivanja činjenica i provođenja potrebnih dokaza, zaključuje i to koliko će vremena potrošiti za postupak.

U tom smislu svako unaprijed određeno vrijeme trajanja postupka može doći u koliziju s načelom neovisnosti suca. O toj konsideraciji svakako valja voditi računa.

Njemačka je odgovor<sup>14</sup> da propisivanje (precizno, točno, čak kratko) nije u opreci s načelom neovisnosti suca u suđenju. Tu se potiče pravilo da sudac ostaje slobodan u odlučivanju bez obzira što mora odlučivati u točno označenom i (u njemačkom slučaju) vrlo kratkom roku.

<sup>13</sup> Ovrhu je neophodno tu uključiti. Ovrha je akt realizacije prava, ostvarenje smisla prava zaštitnog zahtjeva. Ovu konsideraciju je u praksi poštivao Europski sud za ljudska prava, također i Ustavni sud RH, ali ju ne poštuje Vrhovni sud RH smatrajući da ovrha ne spada u “suđenje” (H. Buljan, sutkinja Vrhovnog suda RH, Plitvice – travanj 2007.). Takav stav predstavlja nerazumijevanje smisla sudske zaštite prava. Točno je da ovrha nije “suđenje” u užem smislu te riječi, ali pojam “suđenje” ne može biti samo rasprava nego je to sveukupna aktivnost suda na zaštiti prava, pa – prema tome – u tu zaštitu spada i postupak ovrhe.

U svakom je slučaju od izuzetne važnosti da viši (i najviši) sudovi pokazuju pravu spremnost na poštivanje “razumnog roka” suđenja. Ako ono sami ne poštuju ova pravila, ako daju “loše signale”, ovdje od cijelog instituta ne može biti ništa.

Predmeti zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku imaju najbržu stopu rasta (Ž. Potočnjak, *Zaštita prava na suđenje u razumnom roku nakon stupanja na snagu novog Zakona o sudovima*, Zagreb – siječanj 2006., str. 19, rad objavljen u Hrvatskoj pravnoj reviji, travanj 2006.), objektivno stoga prjete novim “zagušenjem” ali ovdje i vrlo lošom pojavom da viši i najviši sudovi sami neće poštivati načelo “suđenja u razumnom roku”.

<sup>14</sup> B. Klose – *Wie lange darf effektiver Rechtsschutz danern*, Neue Justiz, br. 604, str. 241 – 285.

Autor, međutim, kao ozbiljno postavlja pitanje odnosa prava na suđenje u razumnom roku i načelo neovisnosti suca u suđenju. On je dao odgovor kako smo ga iznijeli, ali je otvorio jedno važno pitanje o kojem se može razmišljati, pa i na kojeg se može drukčije odgovoriti.

U svakom slučaju bilo koje rješenje o suđenju u razumnom roku mora voditi računa i o svim relevantnim aspektima sučeve neovisnosti u suđenju.

Njemačka inače nema posebnog zakona koji bi regulirao pravo na suđenje u razumnom roku. Cjelokupni institut (angemessene Verfahrensdauer) izvodi se iz Ustava ( st. 4. čl. 19.). Autor (B. Klose) je inače isti rad napisao 2004. godine kada još nije bila na snazi Naredba ministra o roku trajanja procesa (ona je iz 2005.) i tu je Klose ostavio mogućnost da razumni rok ne mora biti propisan u apsolutnom obliku (“Die Angemessenheit der Zeit soll aber nicht absolut, sondern nur bestimmbar werden können”). Za problem odnosa s načelom neovisnosti suca u suđenju, B. Klose vrlo uvjerljivo odgovara da razumni rok za suđenje ne proturječi sučevoj slobodi u suđenju (“Der Richter ist eben nicht generell, sondern allein in den Grenzen seiner Gesetzesgebundtheit und seiner Amtspflichten frei und unabhängig”).



Ovo pravilo nije baš lako prenijeti na hrvatsku situaciju. Hrvatski sudac nema njemačke uvjete rada, nema isti stupanj pravne kulture sudionika postupka i nema istu razinu jasnoće postupovnog i materijalnog prava.

Zbog tog bi razloga, po našem mišljenju, za Hrvatsku bilo prihvatljivije određivanje nešto dužih rokova, onako kako smo to označili na kraju prethodnog dijela ovog rada.

Takva bi konstrukcija omogućila, s jedne strane, veću djelotvornost i efikasnost suca (brže suđenje), ali bi ga, s druge strane, dostatno zaštitila u njegovoj sudačkoj slobodi i neovisnosti.

Posve je jasno da uz to treba razvijati i ostale premise potrebne za brže zakonito suđenje: jasnoću propisa, veću kulturu sudionika postupka, bolje uvjete rada i sl.

Hrvatski zakonodavac do sada ne prakticira metodu točnog označavanja vremena u kojem je potrebno dovršiti sudski postupak. Za neke postupke (smetanje posjeda, radni odnosi, zakonsko uzdržavanje i sl.) zadovoljava se pravilom da su ti postupci "hitni". Previše "hitnih" postupaka dovodi do toga da se smisao hitnosti gubi. Samo se iznimno nameće obveza odlučivanja u točno označenim rokovima.<sup>15</sup>

Određen (napose još, k tome, i kratak rok) može se propisati samo uz valjanu prethodnu provjeru da je određenu vrstu postupka objektivno moguće završiti u tom roku. To se npr. može reći za smetanje posjeda gdje reducirani krug relevantnih činjenica (posljednje stanje posjeda, čin smetanja) objektivno omogućuje brz dovršetak postupka. U nekim drugim slučajevima (npr. radni odnosi) takva situacija dosta često ne postoji. Kompetentnih pravnih istraživanja u tom pravcu zapravo uopće nema.

U svakom je slučaju zbog toga preporučljivo ne određivati rokove koji se objektivno ne mogu ispunjavati. To slabi autoritet zakonodavca, ali i autoritet suca. Rokove valja propisivati samo onda gdje je – temeljem prethodno pomno analizirane situacije – to realno moguće poštivati i u tom slučaju valja inzistirati na poštivanju tih rokova, sve čak i uz prijetnju materijalne i stegovne odgovornosti suca.<sup>16</sup> To nije u opreci s načelom njegove slobode u suđenju.

<sup>15</sup> To je npr. izrijekom navedeno za radne sporove, z. k. predmete, privremene mjere i sl. Propisi su, međutim, bez sankcije; sudovi ih (dosta uporno, čak u pravilu) krše, bez ikakvih sankcija. Vrlo često radi se o tzv. normativnom optimizmu gdje se propisuje nešto što sudovi (prema broju sudaca i predmeta) ne mogu izvršavati.

<sup>16</sup> Hrvatski Zakon o sudovima (NN, 150/05. i 16/07., čl. 106.) predviđa odštetnu odgovornost sudaca za slučaj namjerne ili krajnje nepažnje. Praksa o tome vrlo je oskudna i ta je oskudnost prakse zapravo dobar pokazatelj: znači (ili barem može značiti) da slučajevi nanošenja štete građanima nisu česti odnosno nisu skriveni od strane suca. Praksa imovinske i stegovne odgovornosti sudaca i inače nije baš bogata, a žaliti je što u pravili ne dotiče odgovornost za slučaj tehnološkog neznanja kao mogućeg oblika namjere ili krajnje nepažnje (o tome više: Ivica Crnić – Hrvatska sudbena vlast i pravo na suđenje u razumnom roku, Informator br. 5076 – 5077, od 30. 10. i 2.11.2002.; Ivica Crnić – Odgovornost sudaca za štetu u zakonodavstvu i sudskoj praksi RH, Informator br. 5336, od 27.4.2005.).

### 2.3. *Projekcija mogućih ovlaštenja temeljem prava na “suđenje u razumnom roku”*

Ako smo postavili cilj (efikasnije, učinkovitije, ažurnije sudstvo), onda istovremeno moramo projicirati (predvidjeti) sredstva kojima ćemo te ciljeve ostvarivati.

Aktualna praksa, kako europska tako i domaća, stavlja u tom smislu na raspolaganje više sredstava:

- odgovornost države za poboljšanje uvjeta rada sudaca;
- nalog da se neriješeni predmeti riješe;
- odštetnu odgovornost države zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku i
- imovinsku (materijalnu) i kaznenu (napose stegovnu) odgovornost sudaca zbog povrede ovih prava građana.

Pokušat ćemo (barem u bitnome) analizirati sadržaj ovih sredstava.

#### 2.3.1. *Odgovornost države za poboljšanje uvjeta rada sudaca*

U ovom radu već spomenuta Europska povelja o zakonima za suce<sup>17</sup> (pod 1.6.) vrlo određeno navodi:

“Dužnost je države osigurati da suci dobiju sredstva potrebna za pravilno postizanje njihove zadaće, a posebno da se slučajevi rješavaju u razumnom roku.”

I to je zapravo prvi zahtjev koji proizlazi iz instituta zaštite prava na suđenje u razumnom roku. On posve neopravdano ostaje u sjeni ostalih sredstava,

---

S tim u svezi valja reći da navedeno pravilo Zakona o sudovima RH nije u opreci ni s Europskom poveljom o zakonima za suce (Strasbourg, 8. – 10. srpnja 1994., koja dozvoljava odštetnu odgovornost suca “... ako se radi o slučajevima velikog i neoprostivog kašnjenja pravila unutar izvršenja sudskih dužnosti” (5.1.).

Ni u domaćoj ni u stranoj praksi nismo zabilježili slučaj imovinske ili stegovne odgovornosti suca zbog povrede pravila o suđenju u razumnom roku. Problem, međutim, time nije riješen i ostaje otvoren.

<sup>17</sup> Vidjeti bilješku br. 15.

Stanje koje u RH već duže postoji (vidjeti o tome rad I. Crnića “Hrvatska sudbena vlast...”, op. cit., bilješka br. 5.) ukazuje na preveliku podređenost sudbene vlasti u odnosu na zakonodavnu i (napose) u odnosu na izvršnu vlast.

Autor ovog rada je kao karijeri sudac od 37 godine (sudac općinskog, sudac i predsjednik županijskog suda) i neposredno vidio tu podređenost, tu nemoć u odnosu na kompetencije izvršne vlasti koja drži najvažniju polugu svake vlasti (financijska sredstva).

Ni kretanje u općoj političkoj kulturi ne upućuje na veću orijentaciju u pravcu poboljšanja tretmana sudbene vlasti. Recidivi teorije i prakse “jedinstva vlasti” još su živi a u takvom sustavu sudbena vlast je dosta nisko. Političke stranke najvećim dijelovima ne produciraju kadrove koji bi se sustavno bavili problemima pravosuđa i koji pravosuđe dobro poznaju; osobu ministra pravosuđa vrlo često se traži tek nakon izborima osvojene vlasti. Funkcija ministra pravosuđa iznimno je zahtjevnja, u svijetu se tradicionalno smatra jednim od najjačih portfelja a u nas – čini nam se – takvog socijalnog odjeka ni približno nema.

svakako zbog toga što ovakav zahtjev nije koncipiran kao subjektivno pravo bilo kojeg od sudionika sudskog postupka (stranaka, suda, suca).

Nema naznaka promjene stanja, što znači da s postojećim stanjem valja i nadalje računati. Nažalost!

Po važećem Zakonu o sudovima RH (NN, 150/05. i 16/07.) sredstva za rad sudova osiguravaju se državnim proračunom RH. Sudovi, doduše, daju mišljenje (st. 2. čl. 147. govori o prethodnom mišljenju Opće sjednice Vrhovnog suda RH) odnosno predsjednici sudova podnose odgovarajuće prijedloge Ministarstvu pravosuđa (st. 1. čl. 148.). Pritom samo odredba iz čl. 149. govori i o “rezultatima rada suda” kao jednog od temelja za raspodjelu sredstava.

U “rezultate rada suda” svakako može ići i stanje sudskih zaostataka, naravno u smislu da manji zaostaci (tj. brže suđenje) donose pravo na veća sredstva.

Prakse, napose one pozitivne i ohrabrujuće, u tom smislu još nema. Skeptični smo, međutim, da bi efikasnost suđenja u skorije vrijeme mogla biti razlogom za dobivanje većih financijskih sredstava za sud koji postiže dobre rezultate.

Ne treba se pribojavati toga da bi dobivanje financijskih sredstva (i) prema rezultatima rada moglo dovesti do prebrzog i stoga nekvalitetnog suđenja. Sudski aparat ima na raspolaganju dovoljno postupovnih sredstava da eventualne takove pojave odmah zaustavi, a hrvatski su sudovi – i pored svojih nedostataka – nebrojno puta dali dokaze svoje radne ozbiljnosti.

Treba, u mnogo većoj mjeri, javnost educirati da nema kvalitetnijeg “suđenja u razumnom roku” ako države više ne ulažu u sudstvo i pravosuđe uopće.<sup>18</sup>

Država se, istina, ne može tužbom natjerati na to, ali ju se može stalno podsjećati na ovu obvezu. To mogu mediji, mogu pravni znanstvenici, mogu i sami građani i može rezultirati pozitivnim i dragocjenim učinkom u pravcu postizanja željenih ciljeva.

Za sada smo (i) u tome vrlo deficitarni.

Očekivati je, konačno, da će i sama država “progledati”, shvatiti kako joj je bolje da suštinski riješi problem stvaranjem dobrih uvjeta za rad sudaca nego da traži novac za naknadu bez jamstva ostvarenja cilja.

### *2.3.2. Nalog da se neriješeni predmeti riješe*

Stranku koja dugo čeka na rješenje predmeta prvenstveno zanima rješenje upravo tog predmeta. Zato i jest najvažnija odluka u postupku odlučivanja o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku upravo nalog sudu koji vodi neriješeni predmet da ga što prije riješi.

<sup>18</sup> Republika Hrvatska u pravosuđe ulaže najviše od svih zemalja u tranziciji (izvješće prof. A. Uzelca kao predstavnika Europskog centra za efikasnost sudova, Bjelolasica, svibanj 2005. – sastanak predsjednika Vrhovnog suda RH s predsjednicima viših i županijskih sudova). Naša država, dakle, i relativno i apsolutno ulaže dosta u pravosuđe. Uputiti joj se, međutim, može zamjerka da je interna (unutarnja) raspodjela tih istih sredstava dosta nekonzistentna i netransparentna, pa više zavisi od vještine “potezanja za rukav” nego od stvarnih potreba i (napose!) rezultata rada sudova.

Prof. Potočnjak to naziva “ubrzanjem sudskih postupaka”<sup>19</sup>, ali se čini da je riječ “ubrzanje” zapravo preblaga kvalifikacija takve odluke, jer to treba biti nalog kao odluka sasvim određene imperativne naravi.

Nalog mora određivati rok u kojem neriješeni sudski predmet valja riješiti. Po naravi stvari podrazumijeva se da duljina tog roka zavisi o stanju konkretnog predmeta.<sup>20</sup>

U svakom slučaju sud koji odlučuje o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku mora nalogu o rješavanju (neriješenog, matičnog) predmeta dati puni prioritet.<sup>21</sup>

Ovo pak što otvara nove probleme, međutim, ostaje. Ostaju napose ovi problemi:

- što ako sud na kojeg se nalog odnosi po tom nalogu ne postupi ili se (čak objektivno) nalogu ne može udovoljiti?
- kako pratiti ispunjavanje i provedbu takvih naloga?
- i što sama stranka može učiniti da bi nalog o dovršenju matičnog predmeta bio poštivan?<sup>22</sup>

Ne rješava mnogo ni moguća imovinska (materijalna) odnosno kaznena i stegovna odgovornost sudaca.<sup>23</sup>

Najviši sudovi (Ustavni sud, Vrhovni sud) morali bi po naravi svoje pravne pozicije biti jamci zaštite prava na razumni rok.<sup>24</sup>

Neiskorištene su mogućnosti informatičkog praćenja izdatih naloga za rješavanje određenih predmeta koji su dugo bili neriješeni.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Ž. Potočnjak, op. cit. (bilješka br. 12), str. 14 – 15.

<sup>20</sup> Ustavni sud RH je, u pravilu, određivao rok od 6 mjeseci. Nema, međutim, zapreke da taj rok bude bilo duži, bilo kraći.

<sup>21</sup> I po našem Zakonu o sudovima (st. 1. čl. 28.) takva se odluka mora donijeti.

<sup>22</sup> Pisati predstavke, slati proteste, tražiti zaštitu prava na razumni rok zbog “povrede prava na razumni rok”?!

<sup>23</sup> Na neriješenim starim predmetima, u pravilu, se izreda veći broj sudaca, pa je objektivno nemoguće točno individualizirati “krivca”. U čemu odlučivanje po zahtjevu za zaštitu prava na razumni rok mnogi već nisu u tom sudu, nerijetko (!) oni sad odlučuju o zahtjevu za zaštitu prava na razumni rok.

<sup>24</sup> Ustavni i Vrhovni sudovi također imaju pravo i obavezu poštivanja razumnog roka (vidjeti o tome: N. Vajić – Duljina sudskog postupka u Hrvatskoj i praksa Europskog suda za ljudska prava, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 5/01.). Prof. Vajić posebno navodi (str. 985) više odluka Europskog suda za ljudska gdje je bio tangiran Ustavni sud RH. Praksa Europskog suda za ljudska prava dozvoljava ustavnim sudovima nacionalnih država ipak određenu fleksibilnost u tome, napose npr. kada je riječ o grupiranju sličnih predmeta kako bi se postigla veća ekonomičnost postupka.

<sup>25</sup> Informatičko upravljanje sudskim postupcima otvara i na ovom planu velike i upravo neshvaćene pozitivne mogućnosti. Čini se, mnogo veće od svih žalbi, predstavki i prigovora kada se sudovi oglašuju na nalog da (konačno) riješe određeni predmet. Treba, naravno, ustrojiti službu koja će se tima baviti. Iskustva su, za sada, u Hrvatskoj u tom pogledu vrlo skromna, gotovo ih ni nema.

### 2.3.3. *Odštetna odgovornost države zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku*

Po hrvatskom Zakonu o sudovima (st. 1. čl. 106.) Država odgovara građanima za štetu koju im sudac nanosi svojim “nezakonitim ili nepravilnim radom”.

Ovakva koncepcija odgovornosti ista je kao u Zakonu o sustavu državne uprave.<sup>26</sup> To je izraz tzv. načela primarne odgovornosti države.

Može biti prijeporno kakav je to kriterij odgovornosti (objektivna, subjektivna, mješovita).

Nije, svakako, “čisto” objektivna odgovornost jer nije dostatna sama činjenica da je stranci nastala šteta. Ta šteta mora biti rezultat i određenog subjektivnog faktora – nezakonitog ili nepravilnog rada suca.

No, nije to ni odgovornost po krivnji jer se ne traži sučeva krivnja kao pretpostavka odgovornosti. Dovoljno je da je on nepravilno ili nezakonito postupio.

Moglo bi se stoga reći da je to onda odgovornost *sui generis*, nekakva netipična i mješovita subjektivno – objektivna odgovornost za štetu.

U svakom slučaju jasno je, međutim, da građani imaju pravo na naknadu štete (sveukupne štete), jedino uz mogući “odbitak” na ime toga što su i sami (barem u dijelu) doprinijeli nastanku svoje štete.<sup>27</sup>

Stranke koje trpe štetu zbog nezakonitog ili nepravilnog rada hrvatskih sudova imaju pravo na svu štetu koju trpe (imovinsku i neimovinsku) i, dakako, na puni iznos odštete (jedino uz odbitak vlastita doprinosa).

Europska konvencija nije jasna u sadržaju da li misli na svaku štetu ili dopušta neka odstupanja.

Opća praksa ide u pravcu naknađivanja neimovinske (nematerijalne) štete, ali je npr. talijanski zakonodavac (baš za potrebe postupka zaštite prava na suđenje u razumnom roku) predvidio pravo na naknadu i imovinske i neimovinske štete.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Zakon o sustavu državne uprave (NN, 75/93., pročišćeni tekst 190/03.). U Ustavu RH se, međutim, o tome ne govori pa je bio u pravu prof. I. Borković kada je kritizirao izostanak pravila o odštetnoj odgovornosti države u ustavnom tekstu RH (I. Borković, *Upravno pravo*, Zagreb 2002., str. 139).

<sup>27</sup> To je, uostalom, i opće pravilo odštetnog prava koje vrijedi i kod zaštite prava na suđenje u razumnom roku. Čini se, međutim, da naši sudovi s tim ponekad pretjerivaju jer dugotrajnost sudskog postupka, barem u osnovi, ne zavisi od stranke nego od suda. U nekim postupcima (npr. paternitetskim) sud ima izrazito jaka oficijozna ovlaštenja, uključujući i to da se potrebna vještačenja podmiruju iz proračunskih sredstava (o tome vidjeti: A. Korać – Izbjegavanje medicinskog vještačenja i razumni rok u paternitetskim sporovima).

<sup>28</sup> U pitanju je tzv. legge Pinto (Pintov zakon – po senatovu Pintu koji ga je predložio). To je zakon br. 89 od 24. ožujka 2001., neznatno noveliran 19. rujna 2004., sadrži (svega) 7 članaka. U st.1. čl. 2. govori se o pravu na naknadu imovinske i neimovinske štete. Čitava glava (Glava II.), međutim, ima novi naziv “Pravična odšteta” (“Equa riparazione”, a sam čl. 2. ima naziv “Pravo na pravičnu odštetu” (“Diritto all’ equa riparazione”).

Hrvatsko se pravo, po Ustavnom zakonu i praksi Ustavnog suda, odnosno po Zakonu o sudovima iz 2005. i tome posljedičnoj praksi, opredijelilo za stav da je u pitanju naknada neimovinske (nematerijalne) štete.<sup>29</sup>

Odgovor tu može biti samo jedan: građanin ima pravo na naknadu i imovinske i neimovinske štete, ali ne po istoj osnovi – imovinska šteta morala bi se ostvarivati po Zakonu o sustavu državne uprave, a neimovinska po Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu RH, odnosno (sada) po čl. 27. i 28. Zakona o sudovima iz 2005. Objektivna kumulacija ovih tužbenih zahtjeva u postupku zaštite prava na suđenje u razumnom roku tu ne bi bila moguća, jer hrvatski postupovni sustav ne dozvoljava kumulaciju zahtjeva o kojima se odlučuje u različitim postupcima. Ako bi zahtjev za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku sadržavao oba zahtjeva (tj. i za imovinsku i za neimovinsku štetu), sud mora primijeniti sankciju iz čl. 109. ZPP-a (vraćanje na ispravak, povlačenje, odbacivanje).

Pridružujemo se stavu da po čl. 27. i 28. Zakona o sudovima sudovi dosuđuju samo naknadu neimovinske (nematerijalne) štete. To zbog praktičnih razloga jer bi odlučivanje (i) o imovinskoj šteti jako otežalo odlučivanje u tom postupku koji (barem on!) mora biti hitan, brz i učinkovit.

Ako je, dakle, u pitanju naknada neimovinske štete, treba postaviti neke pravne kriterije, a ne npr. samo duljinu trajanja neriješenog predmeta kao osnovu za određivanje naknade.

Po (novom) Zakonu o obveznim odnosima<sup>30</sup> neimovinska šteta se definira kao “povreda prava osobnosti”. Dokrinarno gledano, ovdje samo stupanj povrede prava osobnosti određuje visinu naknade neimovinske štete.<sup>31</sup>

Neka inozemna prava (npr. talijansko) također izražavaju stav da je u pitanju naknada neimovinske štete zbog povrede prava osobnosti.<sup>32</sup>

---

U teoriji talijanskog građevinskog prava je prof. C. Castronovo (*La nuova responsabilita' civile*, Milano 2006., str. 260-265) s pravom upozorio da predstavlja svojevršno proturječje odredbe da se jamči pravo na naknadu sve štete, a govori o “pravičnoj odšteti” koja nikada ne jamči pravo na naknadu cjelokupne štete.

<sup>29</sup> Tako i Ž. Potočnjak, op. cit. (bilješka br. 12 i 18), str. 17. Autor ipak ne isključuje (str. 16 i 17) da bi trebalo postojati i pravo na naknadu materijalne (imovinske) štete odnosno da bi u budućnosti ovo pravo trebalo jače afirmirati.

<sup>30</sup> Zakon o obveznim odnosima (NN, 35/05., čl. 1046.)

<sup>31</sup> Mislimo da bi trebalo tumačiti i novi ZOO. Štetae, jedino što je sam zakon u st. 2. čl. 1100. (nepažnjom zakonopisca!) ponovio raniju odredbu da visina naknade zavisi od dužine i trajanja bolova i sl. U novim uvjetima (konceptija izračuna u čl. 1046.) samo stupanj povrede prava osobnosti može determinirati visinu naknade neimovinske štete.

To nije nekakav mali i neznatan zaokret u zakonodavstvu. Radi se o konsideraciji učenja o pravu osobnosti koja, između ostalog, težište odlučivanja želi prebaciti s vještaka na suca.

<sup>32</sup> Talijansko pravo prošlo je posebno zanimljiv put u oblasti prava na naknadu neimovinske štete. Po odredbi iz čl. 2059. talijanskog Građanskog zakonika (Codice civile iz 1942.) naknada neimovinske štete priznaje se samo za slučaj kada se neimovinska šteta izaziva kaznenim djelom. To je odavno postalo preusko, pa je teorija konstruirala (a praksa prihvatila) postojanje zapravo triju oblika neimovinske (nematerijalne) štete: biološke (zbog povrede tijela), moralne (zbog



Učenje o prvu osobnosti, dakle, mora biti i u podlozi dosuđivanja naknade štete u postupcima zaštite prava na suđenje u razumnom roku.

To je učenje i inače izazvalo pravu “detonaciju” u građanskom pravu, pa i pravu uopće. Bez toga npr. ne bi moglo nastati (ново) pravilo da se za neimovinsku štetu odgovara i kod povrede obveza iz ugovora (st. 1. čl. 346. ZOO). Kod mnogih ugovora (npr. ugovora o organiziranju putovanja) imovinske štete ili nema ili ju je jako teško dokazati, pa bi bez obveze naknade neimovinske štete dužnik “prošao” bez ikakve sankcije.

Slično vrijedi i za institut suđenja u razumnom roku.

Pravo osobnosti je stoga jedini pravni okvir po kojem valja dosuđivati visinu naknade štete u postupcima zaštite prava na suđenje u razumnom roku.<sup>33</sup> U tom svjetlu bitan temelj odluke mora biti stupanj nelagode koju stranke osjećaju zato što njihov predmet sud nije riješio na vrijeme.

Za naknadu neimovinske štete (zbog povrede prava osobnosti, dakle) daje se “pravična naknada” (“gerechte Entschädigung”, “equa riparazione”).

Njemački BGB (par. 847.) govori o “billige Entschädigung in Geld”. Riječ “billig” također znači pravičnost, ali pravičnost u smislu jeftinog. Noviji njemački izraz (“gerechte Entschädigung”) upućuje na to da naknada zbog povrede prava na razumni rok treba biti veća.<sup>34</sup>

U praksi sudovi koriste tabele (“kriterije”) za dosudu.<sup>35</sup> To, u cjelini, i nije posve loše jer ubrzava rješavanje sličnih postupaka, ali može biti loše (i jest

---

povrede psihe) i egzistencijalne (zbog povrede svih ostalih prava osobnosti odnosno zbog povrede ljudskog duha. Osnova se više ne traži u Građanskom zakoniku nego izravno u Ustavu.

Egzistencijalna šteta (“danno esistenziale”) posebno se najavljuje kao novi oblik neimovinske štete za kojeg se kaže da proizlazi iz odnosa građana i javne uprave (M. Bona – P. G. Monateri: *Il nuovo danno non patrimoniale*, IPSOA – 2004., str. 712 – 740). Isto potvrđuje i C. Castronovo (*La nuova responsabilita' civile*, Milano 2006., str. 260 – 265), kao i G. Marini (*La giuridificazione della persona, ideologie e tecniche nei diritti della personalita'*, *Rivista di diritto civile*, 3/06, Dottrina – str. 359 – 395). Marini pritom govori o “pravu osobnosti treće generacije”.

<sup>33</sup> Pritom ipak ne valja zapadati u pretjerani optimizam, te npr. u nas još nismo vidjeli odluku o zaštiti prava na razumni rok koja bi se (formalno i sadržajno) pozivala na pravo osobnosti, a i vani (opet u Italiji) naišli smo na neke zahtjeve da se stvari vrate nazad (V. Scalis – *Regale e metode nel diritto civile della postmodernita'* – *Rivista di diritto civile* 3/05, Padova – Dottrina, str. 283 – 310); nadamo se da se ipak radi o usamljenom slučaju i o vrlo subjektivnoj, zapravo netočnoj interpretaciji nekoliko posljednjih oblika talijanskog Kasacionog suda).

<sup>34</sup> U već ovdje spomenutom slučaju (Grässer gegen Deutschland – podaci s Interneta) je Europski sud za ljudska prava za postupak koji traje već 28 godina dosudio naknadu od 45.000,00 € plus 4.000,00 € troškova. Autori teksta njemačke Wikipedie označuju ovaj iznos kao pravičan (“gerechte Entschädigung”).

Za njemačke pravnike svaka naknada neimovinske štete ima dvostruku funkciju (Doppelfunktion): otklanjanje štete (Ausgleich) i zadovoljštinu za pretrpljenu štetu (Genugtuung) – tako i Kropholler (Berenbrok: *Studienkommentar* 363, München 1998., str. 504).

<sup>35</sup> Županijskim sudovima su pisani “kriteriji” podijeljeni na službenom sastanku sudova (Plitvice, travanj 2007.). Uloga tih “kriterija”, dakle, nije posve negativna, ali bi ih trebalo ipak primjenjivati s više kritičnosti i (samo) kao polazište za odlučivanje.

loše) za postupke koje sadrže određene specifičnosti. Ostaje nejasno kako se ti kriteriji izvorno stvaraju.<sup>36</sup>

Odgovornost države za štetu morala bi i samu državu prisiliti da razmisli o tome je li bolje plaćati odštete ili riješiti stanje u pravosuđu i stvoriti pravosuđe bez zaostataka. Valjana opcija može biti samo ova druga a naknada štete mora biti samo sredstvo ostvarenja tog cilja. Aktualna kretanja, međutim, ne upućuju na zaključak da državne strukture (i u Hrvatskoj i drugdje) o tome previše razmišljaju.

#### *2.3.4. Imovinska (materijalna) i kaznena (napose stegovna) odgovornost sudaca zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku*

Jednu od mjera u pravcu poboljšanja stanja svakako valja tražiti i u imovinskoj, ali u osobnoj (stegovnoj, također i kaznenoj) odgovornosti sudaca.

Pritom valja na umu imati napose dvije konsideracije:

- da se to ne pretvori u zastrašivanje sudaca (koji u pretežitom dijelu) savjesno obavljaju svoj posao i
- da se primjenjuje dosta restriktivno.<sup>37</sup>

U najozbiljnijim slučajevima moguća je i kaznena odgovornost suca,<sup>38</sup> ali ova opcija mora doista posebno iznimno doći u obzir.

Za širu primjenu ostaje stoga materijalna imovinska i stegovna osobna odgovornost.

Po hrvatskom pravu (čl. 106. važećeg Zakona o sudovima) za imovinsku (materijalnu) štetu sudac ne odgovara izravno i primarno. Odgovara država i samo ona može biti tužena za štetu koju je počinio sudac.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> I Europski sud za ljudska prava imao je i ima svoju "tarifu" za koju se isto ne zna točno kako je formirana.

Nekim državama (tako i Hrvatskoj) toleriraju se, prešutno, niže naknade (za oko 50%). Italija je, međutim, nedavno donijela odluku da idu na dosuđivanje punih iznosa sukladno europskim kriterijima (sentence Kosacionog suda br. 1339, 1340 i 1341 od 26. siječnja 2004. – podaci s Interneta). Italija je utvrdila da legge Pinto ne daje dobre rezultate (Godišnje izvješće predsjednika Kosacionog suda za 2006., Internet), pa se očito pokušava većom naknadom stvari poboljšati.

<sup>37</sup> Već spomenuta Europska povelja o zakonima za suce (bilješka br. 15 i 16) izrijekom naglašava (5.2.) da se građanima jamči naknada štete a dozvoljava regres protiv suca "...ako se radi o slučajevima velikog i neoprostivog kršenja pravila unutar izvršenja sudskih dužnosti".

<sup>38</sup> Po važećem KZ-u RH (NN, 110/97., 50/00., 129/00. i 51/01.) u obzir dolaze ova kaznena djela: zlouporaba položaja i ovlasti (čl. 337.), zlouporaba obavljanja dužnosti državne vlasti (čl. 338.) i nesavjestan rad u službi (čl. 339.). Naravno, moguća su i neka opća kaznena djela (npr. primanje mita – čl. 347.), ali je svakako dobro što više ne postoji. Kazneno djelo "kršenje zakona od strane suca" koje se moglo jako rastezljivo interpretirati.

<sup>39</sup> Isto rješenje ima i talijansko pravo (vidjeti o tome: S. Triva – Materijalna građanska pravna odgovornost sudaca za postupovno djelovanje sudbene vlasti u talijanskom pravu, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, br. 49/92.; R. De Martino – Le responsabilità civili del giudice, Rim 1990. – na Internetu) O tome postoji u Italiji i jedan kratki zakon (br. 117 iz 1988. koji uz navedenu primarnu odgovornost države, predviđa pravo na regres protiv suca samo u najtežim i taksativno navedenim slučajevima krajnje nepažnje. Javnost u Italiji često protestira da su suci ovim zakonom previše zaštićeni.

Država se jedino može regresirati od suca i u tom će regresnom zahtjevu uspjeti samo da dokaže da je sudac građaninu ili pravnoj osobi štetu nanio namjerno ili iz krajnje nepažnje.

“Krajnja nepažnja” je propust pažnje običnog (prosječnog) suca. To mora biti neki težak propust suca, konkretno težak propust u održavanju razumnog roka suđenja.

Razumije se da je to *questio facti*, tj. da od slučaja do slučaja valja prosuđivati može li se korektno postupanje suca kvalificirati kao namjera ili krajnja nepažnja u opisanom smislu.

Za sada takvih postupaka u Hrvatskoj gotovo nema, barem nisu publicirani. To, međutim, ne znači da baš nema razloga za primjenu ove odgovornosti.

Pretpostavke stegovne odgovornosti sudaca predviđene su u Zakonu o Državnom sudbenom vijeću.<sup>40</sup>

Zakon po načelu “*nullum crimen sine lege*” propisuje stegovno djelo (st. 2. čl. 20.), a po načelu “*nulla poena sine lege*” propisuje i sankcije, stegovne kazne (čl. 21.) koje variraju od ukora do razrješenja od dužnosti.

Stegovna odgovornost ne smije ugroziti sučev osjećaj slobode u suđenju i njegovu neovisnost. Odgovornost mora biti tako postavljena i prakticirana da nikad i ničim ne ugrozi sigurnost suca u utvrđivanju činjenica, vođenja postupka i primjeni prava.

U Hrvatskoj nema mnogo slučajeva stegovne odgovornosti sudaca. To može biti na liniji poštivanja sučeve slobode, pa i njegovo “pravo na grešku”, premda se ponekad ne primjenjuje i onda kada bi to trebalo primjenjivati.

Za kritiku je praksa da se ovo malo stegovne odgovornosti što postoji uglavnom odnosi na sankciju pojava kojih u sudstvu uopće ne bi trebalo biti (nerad, nedolazak na posao, pijanstvo, pa čak i tučnjava s kolegama). Stegovne sankcije se gotovo ne izriču zbog povrede profesionalnih pravila.<sup>41</sup>

I nepoštivanje pravila o suđenju u razumnom roku može, uz potrebne pretpostavke, biti razlogom za stegovnu odgovornost suca. Čak štoviše, vrijeme u kojem jesmo, a pogotovo ono koje nadolazi, će pitanja i probleme u tom pravcu sve više potencirati.

<sup>40</sup> Zakon o Državnom sudbenom vijeću (NN, 58/93., 49/99., 31/00., 107/00. i 129/00. – vidi dodatak Ing registru br. 19 od 15. listopada 2001.)

<sup>41</sup> Nije, naravno, lako reći kada je profesionalna povreda ujedno i stegovno djelo. Neznanje struke (ne razlike u mišljenju!) ne može biti pokriveno sučevom slobodom. Trebalo bi pritom ipak jasno izgraditi standarde kada profesionalna greška predstavlja neznanje (i razlog za stegovnu odgovornost), a kada se može podvesti pod privilegiju sučeve slobode. Naša praksa ove standarde tek mora izgraditi.

Bila bi vrlo loša tendencija da se za svako prekoračenje razumnog roka traži bilo materijalna bilo osobna (stegovna ili čak kaznena) odgovornost suca. I. Crnić je s pravom upozorio da kritika stanja mora vrlo često biti usmjerena na zakonodavnu i izvršnu vlast koje ne izvršavaju svoju ustavnu i zakonsku zadaću da sudovima omogućuju dobre uvjete rada (I. Crnić, *Odgovornost sudaca za štetu...*, op. cit. bilješka br. 15). Ovo, dakako, ne isključuje mogućnost pozivanja i na odgovornost suca, napose stoga što je evidentno da ima postupaka koji predugo traju baš zbog neučinkovitog rada sudova i sudaca.

Pravilno impostirana materijalna i osobna (stegovna) odgovornost suca može biti daljnji dragocjen doprinos nastojanjima da se sva suđenja dovršavaju u “razumnom roku”. Ako se još pritom ne ugrozi ni načelo sučeve slobode (a i to je objektivno moguće izbjeći), onda se ove odgovornosti ukazuju kao doista dragocjena pomoć u pravilnoj kreaciji instituta prava na suđenje u razumnom roku.

### ***3. Temeljne normativno – pravne pretpostavke zaštite prava na suđenje u razumnom roku***

Institut suđenja u razumnom roku reguliran je sada odredbama iz čl. 27. i 28. Zakona o sudovima.

No, sam institut ima svoju povijest a i svoju budućnost bez kojih se ni trenutna regulacija ne može razumjeti.

Povijest prava na suđenje u razumnom roku ima nekoliko svojih faza:

- Ustav iz 1990.;
- ratifikacija Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (1997.);
- Ustavni zakon o Ustavnom sudu Republike Hrvatske iz 1999. i novela iz 2002.;
- novi Ustav iz 2000. odnosno 2001.
- Zakon o sudovima iz 2005.

#### ***3.1. Stanje po Ustavu iz 1990.***

“Božićni” Ustav (NN, 56/90.) nije sadržavao odredbe o zaštiti prava na suđenje u današnjem smislu te riječi.

Poznavao je (samo) odredbu (al. 2. čl. 29.) da svatko tko je osumnjičen ili optužen zbog kaznenog djela ima pravo na pravično suđenje pred nadležnim sudom ustanovljenim zakonom.

Regulacija se odnosi isključivo na kazneno područje, a ni u toj zoni nije postavljena kao subjektivno pravo osumnjičenika ili optuženika koje bi bilo zaštićeno nekim izvornim pravnim sredstvima. Odredbe djeluju kao opći poziv organima kaznenog postupka na efikasnije postupanje.<sup>42</sup>

<sup>42</sup> U praksi je Ustavni sud Republike Hrvatske ipak išao na šire tumačenje ove ustavne odredbe i to tako što je zauzeo stanovište da, doduše Ustav ima u vidu prvenstveno prava osoba tijekom provođenja kaznenog postupka, ali da kvalitativno ista prava pripadaju i svim drugim sudionicima u pravno reguliranim postupcima koji se vode pred nadležnim tijelima ustanovljenim zakonom (U-III-504/1996, od 8. srpnja 1999., U-III-435/2000, od 17. svibnja 2000.)

U teoriji slično stanovište iznosi i Ž. Potočnjak (op. cit., str. 4, proširujući to i na upravni postupak i upravni spor (citira, međutim, odmah iza toga odluku Ustavnog suda, od 18. prosinca 2002. da se odredbe o razumnom roku ne odnose na upravni postupak i upravni spor).

Navedene odluke i doktrinarni stav formirani su ipak kasnije i, čini nam se, predstavlja dosta isforsirani stav da se odredba iz čl. 29. Ustava iz 1990. odnosi i na sve druge postupke, a ne samo na kazneni postupak.

Nema dvojbe da u ozračju stvaranja nove i neovisne hrvatske države, u stanju visokog socijalnog optimizma (koje je, moguće, vjerovalo da će stanje slobodne i neovisne države proći bez žrtava koje su kasnije, nažalost, uslijedile) i u vrijeme kada ni stanje u sudstvu nije upućivalo ni na kakvo alarmantno stanje,<sup>43</sup> kreatori božićnog Ustava objektivno nisu imali ni posebnog poticaja konstruirati razumni rok za suđenje kakav postoji danas.

### **3.2. Ratifikacija europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda**

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koja čini izvoriste instituta prava na suđenje u razumnom roku donijeta je 4. studenoga 1950.

Po odredbi iz stavka 1. članka 6. te Konvencije svatko ima pravo, radi utvrđivanja svojih prava i obveza građanske naravi ili u slučaju podizanja optužbe za kazneno djelo protiv njega, da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično, javno i u razumnom roku ispita njegov slučaj.

Republika Hrvatska je ovu Konvenciju ratificirala 5. studenoga 1997.<sup>44</sup> i od tog datuma se u našoj državi štiti pravo na suđenje u razumnom roku.

Prva odluka Ustavnog suda RH u tom smislu donijeta je 11. srpnja 2000.<sup>45</sup>

U teoriji i praksi dosta je brzo otvoreno pitanje kako tretirati razdoblje prije 5. studenog 1997. Prevagnulo je mišljenje da se pravo na suđenje u razumnom roku štiti i prije 5. studenog 1997.,<sup>46</sup> ali nisu bez važnosti ni argumenti koji to negiraju.<sup>47</sup> Današnja praksa, čini se, zastupa nekakvo srednje rješenje.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Ovu premisu bi ipak valjalo posebno provjeriti. Stanje u hrvatskom sudstvu krajem 1990. u svakom slučaju nije bilo bez problema, ali su ti problemi "pokriveni" nastalim pitanjima stvaranja nove države i novog društvenog i pravnog sustava. Podrobnija analiza vjerojatno bi ukazala i na to da statistički zaostaci ni apsolutno ni relativno nisu bili veliki kao danas, ali je to bilo prirodno zbog toga što je politički mehanizam u bivšoj državi sam rješavao mnoga bitna pitanja. Osim toga, u tom vremenu je već 13 godina na snazi (od 1. srpnja 1977.) novi sustav organizacije sudstva koji je na općinske sudove prebacio skori svu prvostupanjsku nadležnost (u civilu baš svu, u kaznenom pravu u najvećem dijelu) i takva je organizacija, po našem mišljenju, ne i odmah, ali dosta brzo počela "uspješno" generirati zaostatke s kojima se danas mučimo.

<sup>44</sup> Zakon o potvrđivanju Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i Protokola br. 1, 4, 6, 7 i 11 uz Konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (NN, 18/97., 6/99. – proć. tekst 8/99.). Protokoli br. 12 i 13 uz ratificirani 2002. (NN 14/02.) a Protokol 14 još nije ratificiran.

<sup>45</sup> Odluka br. U-III-698/2000 od 11. srpnja 2000. (NN, 69/00. i 80/00.), navedeno prema Ž. Potočnjaku (op. cit., str. 4).

<sup>46</sup> Ž. Potočnjak, op. cit. str. 3 (odluka Ustavnog suda RH br. U-III-A-2113/2003, od 13. svibnja 2004. – NN, 73/04).

<sup>47</sup> Tako npr. A. Trgo: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku i Konvencija za zaštitu ljudskih prava i sloboda, Zbornik Pravnog fakulteta u Splitu br. 1-2/05.

<sup>48</sup> Na instruktivnom sastanku sudova (Plitvice, 26. i 27. travnja 2007.) dana je uputa da se naknada dosuđuje i za stanje prije 5.11.1997., ali samo u simboličnom iznosu. Nama se čini ovo stanovište dosta nekonzistentnim: ako pravo postoji, onda naknada mora biti puna a ne simbolična, a ako ne postoji, ne treba nikakvu naknadu ni dosuđivati. Izrijeckom

Stilizacija odredbe iz stavka 1. članka 6. Konvencije dosta upućuje na to da su nju slijedili i autori hrvatskog Ustava iz 1990., ali da su ipak svjesno izostavili sve postupke izvan kaznenog.

Ratifikacija europske Konvencije pokrenula je i neka pitanja opće pravne komunikacije. Za Konvenciju, naime, predmeti “građanske naravi” nisu samo ono što mi, u užem sudskom smislu, smatramo građanskim predmetima, to može – po Konvenciji – biti i svaki drugi postupak gdje se raspravlja o pravu i obvezi građana po građanskom (privatnom) pravu. Čini se da europska pravna kultura i inače poznaje samo dva oblika postupka, građanski i kazneni, ali je pritom građanski zapravo sve ono što nije kazneni postupak.<sup>49</sup>

### **3.3. Ustavni zakon o Ustavnom sudu RH (iz 1999. i novela iz 2007.)**

Europska konvencija, odnosno njena ratifikacija iz 1997. uspostavila je izravnu nadležnost Europskog suda za ljudska prava u Strasbourgu.

Kako je, očito, predmeta iz Hrvatske bilo jako puno i kako su oni ukazivali na posebno teško stanje u hrvatskom sudstvu, bilo je dosta brzo jasno da europska kompetencija za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku ne može biti do kraja djelotvorna.

Zato je, zasigurno i za vanjski poticaj, 1999. godine Hrvatska uvela autonomnu (nacionalnu) zaštitu prava na razumni rok. Učinjeno je to Ustavnim zakonom o Ustavnom sudu RH (NN 99/99., stavak 4. članak 59.)

Uveden je, naime, institut pravo na ustavnu tužbu i prije negoli je iscrpljen pravni put kada se utvrdi da se nekim aktom ili njegovim nedonošenjem u razumnom roku grubo vrijeđaju ustavna prava ili slobode i da bi nepokretanjem (ustavnog) postupka za podnositelja tužbe mogle nastati teške i nepopravljive posljedice.

Vrlo se brzo pokazalo da i to nije dostatno.

U poznatoj presudi Horvat v. Hrvatska Europski sud za ljudska prava utvrdio je nedostatnost regulacije iz stavka 4. članka 59. Ustavnog zakon o Ustavnom sudu RH i to je bio poticaj temeljem kojeg je Hrvatski sabor u ožujku 2002. godine izmijenio odgovarajuće odredbe o zaštiti prava na razumni rok.<sup>50</sup>

---

suprotno tvrdi N. Vajić, op. cit. str. 984, ali s navodom da se na stanje prije 5.11.1997. “ne gleda pod povećalom”.

<sup>49</sup> I jednoj ekspertizi bečkog Instituta za sutrijsko i europsko javno pravo (s potpisom prof. C. Grabenmartera, 17. rujna 2007.) upozorava se europski Parlament na potrebu da institut prava na suđenje u razumnom roku u radikalnijoj mjeri zahvati i upravni postupak (podaci s interneta).

Talijanski Kasacioni (Vrhovni) sud morao je 15. rujna 2005. intervenirati odlukom de la Pintov zakon (legge Pinto) primjenjuje i na istrage koje traju predugo (u konkretnom slučaju radilo se o istrazi od 1994. – isto podaci s Interneta).

Stvari, dakle, idu u pravcu da se institut razumnog roka primjenjuje pred svim državnim organima koji odlučuju o pravima i obvezama građana. O tome vidjeti i bilješku br. 41. Za šire tumačenje pojma “postupka” zalaže se i E. Grdinić – Pravo na pošteno suđenje u postupcima građanskopravne prirode zajamčeno čl. 6. st. 1. Europske konvencija, Hrvatska pravna revija, rujan 2005., str. 7.

<sup>50</sup> NN, 29/02., 49/02. – pročišćeni tekst

Negativna reakcija Europskog suda za ljudska prava u predmetu Horvat zasigurno je bila inicirana i time što je Ustavni sud RH prije toga od 108 ustavnih tužbi u 2000. i 2001. bio usvojio samo jednu (navedeno prema J. Omejec, op. cit.).



Prije toga je Hrvatska izmijenila i Ustav (9. studenoga 2000., NN 113/00., 124/00.). Sada je stavak 1. članka 29. bitno usklađeniji s Europskom konvencijom, ne navodi samo kazneni postupak, ali tek novela Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH donosi regulaciju prava na suđenje u razumnom roku kao subjektivnog prava građanina kome nije riješen njegov predmet.

Sada se ustanovljuju izrijekom dva prava: određivanje roka za donošenje akta koji čeka na donošenje te pravo na "primjerenu naknadu koja pripada podnositelju zbog povrede njegova ustavna prava".

Reakcija Europskog suda za ljudska prava bila je brza i (ovog puta) pozitivna. U poznatoj presudi Slaviček protiv Hrvatske Europski sud zaključuje da je nova ustavna regulacija posve učinkovito pravno sredstvo.<sup>51</sup>

Slijedi razdoblje kada Ustavni sud RH prima, rješava ali (sada) i usvaja veliki broj ustavnih tužbi zbog nepoštivanja prava na razumni rok.<sup>52</sup>

### **3.4. (novi) Ustav iz 2000. odnosno 2001. i pravo na suđenje u razumnom roku**

Iako smo već naveli izmjenu Ustava koja se dogodila između dviju izmjena Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, mora se ipak istaći značaj novog Ustava iz 2000. odnosno 2001. godine.<sup>53</sup>

Sada stavak 1. članak 29. glasi:

"Svatko ima pravo da zakonom ustanovljeni neovisni i nepristrani sud pravično i u razumnom roku odluči o njegovim pravima i obvezama, ili o sumnji ili optužbi zbog kaznjivog djela."

<sup>51</sup> Odluka br. 20862/02, od 4. srpnja 2002.

Prije toga je, dakle, Ustavni sud RH samo iznimno (samo jednom!) bio prihvatio ustavnu tužbu. Materija ustavne tužbe "prije iscrpljenog pravnog puta" bila je i inače nova. Određenih razmišljanja u struci je bilo, ali – čini se – ne i snage da se problem dublje sagleda (J. Crnić – Ustavni zakon o izmjenama i dopunama Ustavnog zakona o Ustavnom sudu, Informator 5016 – 5017 od 3. i 6.04.2002.; J. Crnić – Zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda; o podnošenju ustavne tužbe prije iscrpljenog pravnog puta, Informator 5080 od 13.11.2002.).

<sup>52</sup> Od 15. ožujka 2002. do 31. prosinca 2005. Ustavni sud RH zaprimio je više od 3.300 ustavnih tužbi zbog povrede prava na razumni rok, riješio je oko 1.700, a od toga je zahtjeve usvojio u više od 800 predmeta (navedeno prema Ž. Potočnjaku, op. cit., str. 6).

Može se uočiti značajna radikalizacija stavova, i to u vrlo kratko vrijeme. Tome nije pridonijela samo novela Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH, pa niti poticajna uloga Europskog suda za ljudska prava, nego – u to nema sumnje – podaci o sve težem stanju odnosno o sve većim zaostacima u hrvatskom sudstvu.

U svakom slučaju je novela Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH iz 2002. u bitnome otvorila novo poglavlje u hrvatskom pravu jer uspostavlja primarnu nacionalnu kompetenciju Ustavnog suda RH o zaštiti prava na razumni rok i jer to pravo regulira kao čisto subjektivno pravo građana koji mogu tražiti nalog da se njihov (neriješeni) predmet riješi odnosno koji zbog tog rješavanja imaju pravo na "primjerenu naknadu". O pravnoj naravi tih prava vidjeti pod 2.3.2. i 2.3.4. ovog rada. Tekst Ustavnog zakona o toj naravi ne govori, a i domaća pravna teorija dosta izbjegava razmišljanja o tome.

<sup>53</sup> NN, 124/00., 28/01., 41/01. – pročišćeni tekst, 55/01. – ispravak

Ovakva formulacija slijedi odredbu iz članka 6. Europske konvencije po formi (sličnost stilizacije) ali i po suštini (ne odnosi se više samo na kazneni postupak).

Novi Ustav RH u to vrijeme još nije donio zaštitu prava na suđenje u razumnom roku kao subjektivnog prava građana, ali je zasigurno stvorio značajni pravni temelj i za odlučujuću novelu Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH u 2007. godini.

Zapaziti valja to da Ustav u istu razinu stavlja “pravično suđenje” i “suđenje u razumnom roku”.

To je vrlo značajna konsideracija jer predstavlja stajalište da odluke sudova (ali i drugih državnih organa) moraju biti istovremeno pravične (dakle – zakonite), ali i efikasne (brze, donijete u “razumnom roku”).

Čini se da se ponekad to gubi iz vida. Poneseni (u osnovi dobrom) idejom o ubrzavanju sudskih postupaka, možemo vrlo lako zanemariti zahtjeve zakonitosti.

Kvaliteta ne isključuje efikasnost sudske odluke, ali efikasna (brza) odluka bez potrebne kvalitete također ne može biti cilj kome valja težiti.

U ispitivanju pretpostavki odgovornosti osnovom prava na suđenje u razumnom roku neophodno je stoga odmjeravati pravnu težinu i značaj predmeta koji još nije riješen. Kompliciraniji pravni spor ima pravo na duže trajanje.<sup>54</sup>

Zapaziti je svakako činjenicu da važeći Ustav nema odredbe o nadležnosti za rješavanje zahtjeva vezana za razumni rok postupaka.<sup>55</sup>

### 3.5. *Zakon o sudovima iz 2005.*

Regulacija izmijenjenog Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH iz 2002. pridonijela je ekspanziji prakse zaštite prava na razumni rok, ali je široko

<sup>54</sup> U nastavku ovog rada o tome ćemo reći nešto više. Činjenica je, međutim, svakako da samo duljina trajanja postupka ne može biti ni jedino, ali ni primarno mjerilo za odlučivanje po zahtjevu za zaštitu prava na razumni rok. Stvarna kretanja, nažalost, idu dosta suprotno ovakvom stavu. Nažalost!

<sup>55</sup> U času redigiranja Ustava iz 2000. godine postojao je, vjerojatno, još osjećaj da će regulacija Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH iz 1999. biti dostatna, pa da ne treba mijenjati niti nadležnost a niti treba precizirati prava koja građani imaju po toj osnovi. Može se čak reći da je Ustav prešutno prihvatio kompetenciju Ustavnog suda kako je utvrđena Ustavnim zakonom iz 1999.

Čini se da u Europi postoji opća tendencija za proširivanjem pojma civilnog delikta, u smislu da ga predstavlja i ponašanje organa države koji ne rješavaju pravozaštitne zahtjeva građana (F. D. Busnelli – *L' illecito civile nella stagione europea delle riforme del diritto delle obbligazioni*, *Rivista di diritto civile*, Padova – br. 6 iz 2006., str. 439 – 459). To bitno proširuje nadležnost redovnih sudova u toj zoni i zapravo se može deducirati opći stav da o zaštiti prava na suđenje u redovnom roku trebaju odlučivati samo redovni sudovi, a ne ustavni (kod nas slično smatra M. Vuković – *Problemi i posljedice u svezi s čl. 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske*, *Hrvatska pravna revija* br. 5 iz 2003.).

Hrvatski ustavotvorac je Ustavom iz 2000. godine propuštanjem reguliranja kompetencije za zaštitu prava na razumni rok, možda i nesvjesno, dopustio nadležnost i redovnih sudova i Ustavnog suda odnosno miješanje kompetencija koje nije dobro, i o čemu ćemo u nastavku reći nešto više.

otvorena mogućnost ustavne tužbe po ovoj osnovi dovela do pravog zagušenja Ustavnog suda RH.<sup>56</sup>

Izlaz je nađen u donošenju novog Zakona o sudovima odnosno u odredbama iz članaka 27. i 28. tog Zakona.<sup>57</sup>

Postoji dosta široko suglasje o tome da je ovakva regulacija konstitucionalno neadekvatna, vrlo dvojbene ustavnosti i da predstavlja gotovo školski primjer zakonodavne ispodnormiranosti.

U svakom slučaju točno je da od stupanja na snagu Zakona o sudovima iz 2005. (29. prosinca 2005.) pretežita nadležnost pripada redovnim sudovima. Ustavni sud ostaje nadležan samo za još nedovršene predmete i (po pretežitom shvaćanju) za odlučivanje o zahtjevima koji se vode pred Vrhovnim sudom RH,<sup>58</sup> dakako, i za pravomoćno dovršene predmete po redovitoj ustavnoj tužbi.

### *3.5.1. Problem konstitucionalne neadekvatnosti odredbe članka 27. i 28. Zakona o sudovima iz 2005.*

Nije neuobičajeno da Zakon o sudovima regulira nenadležnost sudova (to Zakon, uostalom, i čini u odredbama iz članaka 16.-26.), ali je dosta neobično kada zakon ove vrste uvodi jedan gotovo posve novi pravni institut i određuje materijalno pravni sadržaj tog instituta.

<sup>56</sup> Vidjeti o tome: J. Crnić – Uloga Ustavnog suda RH u zaštiti temeljnih ljudskih prava i sloboda, *Hrvatska pravna revija*, siječanj 2005.; sam je Ustavni sud RH pisanom izvješću Hrvatskom saboru od 24. veljače 2005. upozorio na neodrživost situacije i na neophodnost rasterećivanja Ustavnog suda RH (navedeno prema Ž. Potočnjaku, op. cit., str. 6). J. Crnić je posve određeno naveo da Ustavni sud RH postaje “usko grlo” u ostvarivanju prava na pravično suđenje u razumnom roku.

<sup>57</sup> Zakon o sudovima, NN, 150/05. i 16/07.

<sup>58</sup> Postojeću dilemu (nadležnost Ustavnog suda ili Vrhovnog suda RH – proširenom sastavu?) objasnio je na savjetovanju sudova u Plitvicama 2007. glavni tajnik Ustavnog suda RH mr. sc. Teodor Antić. Prihvaćeno je njegovo objašnjenje da bi u tom slučaju valjalo prihvatiti nadležnost Ustavnog suda RH.

Po odredbi iz st. 2. čl. 158. Zakona o sudovima iz 2005. odredbe ovog Zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku ne primjenjuju se na predmete u kojima je do dana stupanja na snagu ovog Zakona podnesena ustavna tužba, na temelju čl. 63. Ustavnog zakona o Ustavnom sudu RH. Izrijeком se tu navodi da će o već podnesenim ustavnim tužbama odlučivati Ustavni sud RH prema odredbama Ustavnog zakona.

Drugo je pitanje može li pravomoćno okončan postupak pred redovnim sudovima (tu mislimo, dakako, i na specijalizirane sudove) doći pred Ustavni sud kao “redovna” ustavna tužba. Prof. Potočnjak (op. cit., str. 24) smatra da može i to bi onda bio treći slučaj kada se Ustavni sud RH i dalje može neposredno suočavati sa zahtjevima za zaštitu prava na razumni rok.

Uostalom, nakon svega toga, postoji i mogućnost obraćanja Europskom sudu za ljudska prava temeljem Konvencije pa pravomoćnost pred redovnim sudovima ne predstavlja i postupovnu definitivnost tih odluka.

U svakom slučaju je od 29. prosinca 2005. nadležnost za rješavanje predmeta u razumnom roku najpretežitije na redovnim (i specijaliziranim) sudovima. Cjelokupno je ovo rješenje dosta upitno i iz razloga što po njemu vrlo često odlučuju i sudovi koji sami ne prakticiraju i ne poštuju pravila o “suđenju u razumnom roku”. Možda je to i najveći problem jer nositelji nastojanja za efikasnije suđenje moraju najprije sami biti efikasni.

Nema dvojbe da je u pitanju čak i vrlo hrabra zakonodavna improvizacija, ali će ju povijest opravdati samo ako bude privremena, odnosno ako bude zamijenjena pravim i potpunim propisom koji će regulirati zaštitu prava na suđenje u razumnom roku.

Razlozi ove improvizacije dosta su jasni (zagušenost Ustavnog suda RH, stavovi Europskog suda za ljudska prava o potrebi uvođenja učinkovitijeg pravnog sredstva za zaštitu prava na razumni rok), ali ostaje upitno da li su dva zakonska članka u novom Zakonu o sudovima uopće adekvatno mjesto za regulaciju prava na razumni rok.

Ostaje samo pledirati da se (kao npr. u slučaju Italije) donese baš poseban zakon o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku. Pravno-tehnički to i nije posebno teško (talijanski legge Pinto ima svega 9 članaka), ali bi prije toga neka važna pitanja valjalo temeljito raspraviti i razriješiti.

### 3.5.2. Dvojbena konstitucionalnost (ustavnost) odredbe iz čl. 27. i 28. Zakona o sudovima iz 2005.

Prigovore neustavnosti odredaba iz čl. 27. i 28. (a onda i st. 2. čl. 158.) Zakona o sudovima iz 2005. jasno je iznio bivši predsjednik Ustavnog suda RH dr. sc. Jadranko Crnić.<sup>59</sup>

Po njemu propis je valjalo donijeti dvotrećinskom većinom zastupnika u Hrvatskom saboru; prvi je "grijež" po njemu počinio Hrvatski sabor time što je donio ovakav propis, drugi je počinio Ustavni sud što se odrekao dijela svoje nadležnosti,<sup>60</sup> a u trećem "grijehu" bili bi redovni sudovi koji prihvaćaju postupanje po neustavnom zakonu.

Ne ulazeći pobliže u raspravu ovog pitanja, na ovom ćemo se mjestu zadovoljiti samo s dvije "obrane" konstitucionalnosti odredbe iz čl. 27. i 28. što donosi st. 2. čl. 158. Zakona o sudovima iz 2005.:

- talijanski legge Pinto nije donijet kao organski nego kao "obični" zakon (istina ne uspostavlja niti oduzima nadležnost Ustavnom sudu jer Ustavni sud tu nadležnost ni prije nije imao) i
- čini se da bi moguća nekonstitucionalnost rješenja iz Zakona o sudovima iz 2005. bile moguće za slučaj da Zakon dodjeljuje, a ne kada oduzima nadležnost Ustavnom sudu.

59J. Crnić – Suđenje u razumnom roku, tri grijeha strukture, Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse, Godišnjak br. 14, Zagreb 2007. (također i usmeno izlaganje na tradicionalnom savjetovanju u Opatiji, studeni 2007.)

<sup>60</sup> J. Crnić, čini nam se, moguće zaboravlja da je svojevremeno sam tražio rasterećenje Ustavnog suda (vidjeti bilješku br. 55). Na sastanku s predsjednicima županijskih, visokih i Vrhovnog suda RH (Bjelolasica, svibanj 2005.) sam je iznio prijedlog da predmete suđenja u razumnom roku preuzmu redovni sudovi i, koliko se činilo, podržavao je tu ideju tada tek u nastajanju. Nije jasno je li u pitanju promjena stava u osnovi ili dr. J. Crnić samo smatra da nije pravilno riješeno pitanje forme (obični ili organski zakon), a što i nije samo pitanje forme jer organski zakon podrazumijeva veći socijalni konsens (2/3 glasova svih zastupnika Hrvatskog sabora).

Teško je povjerovati da bi Ustavni sud, koji je tražio rasterećenje, sam bio sklon neustavnosti Zakona koji ga rasterećuje od hrpe postupaka za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku. Ustavni sud bi pritom i sam bio u “sukobu interesa” i doista je teško pretpostaviti da bi bio posebno sklon deklaraciji neustavnosti kako ih predlaže J. Crnić.

Žaliti je što ovi prigovori nisu raspravljeni prije donošenja Zakona o sudovima iz 2005. Uz sve druge nedostatke, nad odredbama iz čl. 27., 28. i st. 2. čl. 158. tog Zakona je ovako i njegova ustavnost što je previše je zakonodavni zahvat kakav se želio izvršiti.<sup>61</sup>

### 3.5.3. Stanje zakonodavne ispodnormiranosti u odredbama iz čl. 27., 28. i st. 2. čl. 158. Zakona o sudovima iz 2005.

Prve reakcije na (kratkotrajnu) primjenu ovih odredaba istaknule su upravo riječ “ispodnormiranost”.<sup>62</sup>

Nema u Zakonu odredbe o tome:

- o kakvom je postupku riječ;<sup>63</sup>
- po kojim se pravilima vodi;<sup>64</sup>
- tko ih vodi;<sup>65</sup>

<sup>61</sup> Sudovi u Hrvatskoj doslovno svakodnevno odlučuju o zahtjevima za suđenje u razumnom roku. “Izbacuju” tako veliki broj odluka, pa uistinu ne bi bilo dobro da je Zakon o sudovima iz 2005. u tim dijelovima protuustavan. Sve učinjeno bilo bi dovedeno u pitanje.

U svakom slučaju ove prigovore protuustavnosti treba što prije riješiti. Bilo bi dobro da to bude prije donošenja posebnog zakona o zaštiti prava na suđenje u razumnom roku, za čije donošenje plediramo.

Ovog časa prigovor protuustavnosti djeluje i vrlo “zbunjujuće”. Praksi su prije potrebne barem donekle jasne upute i stavovi, napose u situaciji kada jedan posve neadekvatan propis ovako siromašno regulira jednu novu i vrlo modernu materiju. Hrvatski sudac zna za potrebu dobrog tumačenja propisa, ali ne može suditi bez propisa.

<sup>62</sup> H. Buljan, sutkinja Vrhovnog suda RH – savjetovanje s predsjednicima županijskih i viših sudova (Plitvice, travanja 2007.).

J. Crnić (op. cit., bilješke br. 60, str. 23-33) govori o “nedorečenosti” u novom Zakonu o sudovima.

<sup>63</sup> Prve upute (sastanak u Zagrebu, 4. veljače 2006.) bile su da je to poseban izvanparnični postupak i da se treba voditi po pravnim pravilima bivšeg Zakona o vanparničnom postupku Kraljevine Jugoslavije iz 1934 (!?). Nije isto, kako se misli, jedan supermoderan postupak voditi po zakonu starom više od 70 godina i iz posve drugog državnog, društvenog i političkog konteksta.

<sup>64</sup> Ako bi odgovor npr. bio da se ne primjenjuju i pravila parničnog postupka (kako što mogu u ovršnom ili z.k. postupku), ostaje pitanje za koje mjere je prikladna povećana pravna disciplina koja počinje ZPP-om (npr. po ZPP čl. 2. se parnični postupak vodi strogo u okviru postavljenog tužbenog zahtjeva; u postupku zaštite na razumni rok je po toj logici podnositelju zahtjeva dosuđena naknada od 10,00 kn i da je više nego očito da je podnositelj očigledno mislio na 10.000,00 kn – vidi J. Crnić, op. cit., bilj. 60 i 61, str. 31); primjer je spomenuti i na prvoj sjednici kaznenog suda RH u novom sastavu – Zagreb 7. prosinca 2007.).

<sup>65</sup> Izvanparnične postupke vodi sudac pojedinac koji, uostalom, u pravilu vodi i sve parnične. Po Zakonu o sudovima (čl. 119. i 120.) imaju određene ovlasti u izvanparničnim postupcima i sudske savjetnici. U al. 5. st. 3 čl. 120. isključeni su samo iz postupka oduzimanja poslovne sposobnosti, razvrgnuća suvlasničke zajednice i uređenja međa. Nisu, dakle, isključeni iz postupka suđenja u

- tko su stranke;<sup>66</sup>
- na koje se predmete odnosi itd.<sup>67</sup>

Uz ovolike (a i druge) “boleštine”, uistinu je teško govoriti o “ozbiljnom” Zakonu. Previše toga nedostaje, i to ne može buditi optimizam u ishod nastojanja da se državna (napose sudbena) vlast učini učinkovitijom.

Zakon posebno traži da ovi postupci budu “hitni” (st. 3. čl. 28.). Zahtjev djeluje podosta neuvjerljivo kraj svih navedenih nedostataka, a i kraj činjenice da ima sve više postupaka koji su također “hitni” (kada je previše “hitnih” postupaka, onda više ništa nije, niti može biti “hitno”).

Zakon je ipak jasan u opisu prava koje ima podnositelj zahtjeva:

- ishoditi nalog da mu se riješi predmet koji čeka na rješavanja (st. 1. čl. 28.) i
- pravo na dobivanje “primjerene naknade” zbog povrede prava na suđenje u razumnom roku (također st. 1. čl. 28.).

Prvi zahtjev može se kvalificirati kao zahtjev za ubrzanje postupka, i to bi trebalo biti primarno pravo podnositelja zahtjeva. Pravo na naknadu štete može se tumačiti samo kao pravo na naknadu neimovinske (nematerijalne) štete, s tim što podnositelj zahtjeva ima pravo utužiti i za imovinsku štetu, ali samo u redovnom postupku. Kumulacije zahtjeva tu ne bi bile moguće, jer hrvatsko postupovno pravo ne dozvoljava objektivnu kumulaciju tužbenih zahtjeva koji zahtijevaju različite postupke. Ako bi se tako tražilo, trebale bi uslijediti sankcije iz čl. 109. ZPP (poziv na ispravak, povlačenje, odbačaj).

#### ***4. Analiza postojećeg stanja i prijedlog mjera za zbiljsku promjenu ostaje u zaštiti prava na razumni rok***

Čitav ovaj spektar mjera se u Republici Hrvatskoj poduzima u vremenu kada su sudski zaostaci iznosili oko 1.600.000 predmeta (sada su smanjeni na oko 1.000.000 što je još uvijek jako puno), a smanjenje, koje zasluhuje priznanje, ipak se pretežito odnosi na lakše predmete.

Hrvatska ne bi smjela imati više od 300.000 neriješenih predmeta.<sup>68</sup> Od toga cilja smo vrlo daleko i moramo si postaviti pitanje poduzimamo li prave mjere da taj cilj ostvarimo.

---

razumnom roku, ali Zakon nigdje nije rekao da je to izvanparnični postupak pa se po ovoj odredbi vrlo dvojbeno može statuirati kompetencija sudskih savjetnika.

<sup>66</sup> Po naravi stvari je to npr. jasno da je to tužitelj koji čeka dovršetak pravila. No, mogao bi biti tuženik koji ima pravni interes dobiti spor i biti oslobođen obveze koju od nje traži tužitelj. To može biti oštećenik u kaznenom postupku, pa i sam okrivljenik koji ima pravo što prije biti oslobođen od optužbe da nije kriv ni odgovoran. Ni u kom slučaju, međutim, to ne može biti ovršenik koji još nije ispunio obvezu, jer je njegova obveza pravomoćno i ovršno utvrđena (ovrhovoditelj, dakako, ima to pravo).

<sup>67</sup> Mi smo u ovom radu već iznijeli stav da se zaštita razumnog roka odnosi ne samo na parnični i kazneni postupak, već i na druge (upravni, prekršajni, pa čak i ustavni).

<sup>68</sup> Taj broj nigdje nije istaknut, ni službeno ni neslužbeno. Mi ga iznosimo temeljem vrlo jednostavne prosudbe: Županijski sudovi i sudski okruzi u Rijeci i Puli imaju sada neriješeno



Posebno moramo razmisliti o tome zašto je došlo do ovako silnih zaostataka u našim sudovima. Ne budemo li pravilno detektirali uzroke pojave, ni samu pojavu nećemo moći otkloniti.

Nije dovoljna opća ocjena da je sudstvo “neučinkovito”. To, čak i kada je točno, odnosno u dijelu koliko je točno, samo za sebe ništa ne govori. Analiza mora biti dublja, temeljitija i mora polaziti od poznavanja stvarnog stanja.

Mi ćemo ovdje pokušati raščlaniti barem neke od uzroka sadašnjeg stanja. Pokušat ćemo, adekvatno tome, dati i određene prijedloge mjera za zbiljsku promjenu stana na bolje.

Govorit ćemo o ovim problemima:

- recidivu teorije o pronalaženju apsolutne istine o sudskim postupcima
- o konsideraciji reducirane teorije formalne ocjene dokaza
- o odvjetničkoj tarifi i pitanju Advokatenzwanga
- o upravljanju sudovima
- o vrednovanju rada sudaca
- mreži sudova
- modernizaciji sudskih postupaka i
- nekim rješenjima u Sudskom poslovniku.<sup>69</sup>

U hrvatskoj pravnoj literaturi nismo zabilježili postojanje takve ili slične analize koja bi prethodila bilo Ustavnom zakonu o Ustavnom sudu RH iz 2002., bilo Zakonu o sudovima iz 2005.<sup>70</sup>

#### **4.1. O recidivu teorije o traženju tzv. apsolutne istine**

Hrvatsko je postupovno pravo bilo dugo vremena influencirano teorijom tzv. apsolutne istine (absolute Wahrheit, verita assoluta).

---

(zajedno) oko 40.000 predmeta svih vrsta; kako oni zajedno čine jedan od 1/5 hrvatskog sudskog priljeva, dopustiv broj neriješenih predmeta trebao bi biti (najviše) 5 puta veći od njihovog, tj. 200.000; tome valja dodati određen broj upravnih, trgovačkih i prekršajnih sporova, uključiti određene moguće varijable, a u svakom slučaju brojka od dopustivih 300.000 maksimalno neriješenih predmeta djeluje dosta uvjerljivo. Vjerujemo da bi takvu tezu potvrdilo i jedno kompetentno sociološko istraživanje koje bi valjalo provesti.

<sup>69</sup> Time ne samo što ne pretendiramo za potpuni popis uzročnika stanja, nego ni ove koje iznosimo nećemo moći iznijeti u analizi koja bi bila dovedena do kraja. Naime, već i ovaj mali “popis” problema i pitanja upućuje na to da će tu biti potrebne i mnoge druge analize (napore s aspekta postupovnog prava – prava organizacije sudbene vlasti), za što mi nemamo ni vremena nit potrebne stručne i znanstvene mogućnosti. U sinergiji s našim procesualistima, međutim, mogli bismo mnogo više postići. Ostaje nada da će potrebnih oblika sinergija na našem pravnom prostoru u budućnosti biti sve više.

<sup>70</sup> Vrlo je vjerojatna pretpostavka da takvih analiza nije ni bilo. Promjene su uvedene naglo (2002.; 2005.) i više pod pritiskom Europskog suda za ljudska prava nego temeljem vlastite, domaće provedbe. Zahtjev Europskog suda za ljudska prava djelovao je ipak u osnovi pozitivno, ali je šteta što nije rezultat izvorno domaće, nacionalne pravne misli i analize. To, po našem mišljenju, objašnjava i pojavu uvođenja instituta kojim se bez prethodne analize žele postići veliki ciljevi. U takvoj situaciji ugrožava se i sam cilj, u najboljem slučaju bitno otežava njegovo ostvarivanje.

Izravni odraz te teorije bio je vidljiv u izrazito velikim službenim ovlaštenjima parničnog suda, koji je imao pravo i obvezu sam istraživati i ono što same stranke inače nisu ni tvrdile ni predlagale.

Slabljenjem komunističkog koncepta bivše federalne države slabila su i ovakva oficijozna ovlaštenja suda. Apsolutna istina, uostalom, ni u filozofsko-pravnom smislu ne može postojati.<sup>71</sup>

Radikalnom izmjenom ZPP-a u 2003. god. u bitnoj je mjeri reducirana oficijozna ovlast sudova. Oni više nemaju ovlasti istraživati ništa drugog osim onog što stranke predlažu i ističu.<sup>72</sup>

Time “propada” san o apsolutnoj istini, sud mora tražiti (samo) onu istinu koju parnične stranke omogućuju svojim činjeničnim tvrdnjama i dokazima koje predlažu.

No, veliki broj sudskih zaostataka nastao je upravo u vrijeme kada je san o apsolutnoj istini bio još jako atraktivan, a njegovi recidivi ostat će (logikom ljudske inercije) bar u nekom dijelu i nakon reforme parničnog postupka iz 2003. godine.

Ideju o apsolutnoj istini “nagrizi” i teorija o teretu dokazivanja. Ne postoji ono što nije dokazano i gubi spor onaj na čiju štetu govori nedokazanost neke tvrdnje.

Teorija o teretu dokazivanja kategorija je postupovnog prava, ali materijalno pravo određuje na kome je određen teret dokazivanja. Presumira se npr. krivnja štetnika za nastalu štetu, ali presumira se samo obična krivnja;<sup>73</sup> ako se traži krivnja suca (čl. 106. Zakona o sudovima iz 2005.) onda se mora raditi o namjeri ili krajnjoj nepažnji koja se ne presumira nego dokazuje (tužitelj je mora dokazati).

U uvjetima kada sudac postaje samo istraživač u okviru volje stranaka, postoji (napose u kaznenom postupku) realna opasnost da ne samo da neće doznati apsolutnu istinu nego neće doznati niti jednu koherentnu parcijalnu (postupovnu) istinu. O toj opasnosti valja voditi računa.

U svakom slučaju može se reći da je opsesija traženje tzv. apsolutne istine dugo vremena postojala u hrvatskom pravu i da je u znatnoj mjeri “doprinijelo” nastanku velikih sudskih zaostataka.

<sup>71</sup> H. P. Schwintowski, op. cit. (bilješka br. 7), str. 48.

<sup>72</sup> M. Dika, *Gradansko parnično procesno pravo*, Zagreb, Narodne novine, 2004., str. 501.

<sup>73</sup> Tako: novi Zakon o obveznim odnosima (NN 35/05., čl. 1045.)

No, primjera presumpcija i potrebe za primjenom pravila o teretu dokazivanja napose u građanskom pravu ima dosta. Pravničko obrazovanje mora u mnogo većoj mjeri u svijesti pravnika ugrađivati saznanje o neophodnosti primjene pravnih presumpcija i posljedice koje iz toga proizlaze. Pravnički jezik mora biti poseban jezični kodeks i taj je “elitistički” zahtjev nužna pretpostavka njegove veće efikasnosti.

#### **4.2. O konsideraciji reducirane teorije formalne ocjene dokaza (legalne)**

Ovo je pitanje zapravo povezano s prethodnim (apsolutnom istinom) i čini njegov sastavni dio.

Sustav tzv. slobodne ocjene dokaza (za razliku od legalne formalne ocjene dokaza) trebao bi omogućiti dolaženje do apsolutne ("materijalne") istine.

U sustavu slobodne ocjene dokaza sud slobodno bira koje će dokaze provesti i može odrediti izvođenje bilo kojeg dokaza.

Socijalističko-komunistički karakter bivše federalne države preferirao je, kao ideološki dosta atraktivan, sustav slobodne volje dokaza, mada je izvorno hrvatski procesni sustav bio inspiriran austrijskim postupovnim zakonom iz 1895. koji je sadržavao formalni (legalni) sustav provedbe i ocjenjivanja dokaza.

Hrvatsko postupovno parnično pravo tek od 2003. pravi prvi veći zaokret prema sustavu formalne ocjene dokaza. Valja prihvatiti shvaćanje da legalni sustav ocjene dokaza u bitno većoj mjeri suzbija samovolju i improvizaciju u suđenju, a nedvojbeno omogućuje i veću racionalnost i efikasnost u suđenju.

Trebat će, međutim, dugo vremena da to i definitivno prevlada, iako je 2003. u tom pogledu izvršen samo manji i djelomičan zaokret.

Evo samo nekoliko primjera pravog rasipanja vremena u težnji za materijalnom istinom i slobodnom ocjenom dokaza:

- utvrđivanje izgubljene dobiti vještačenjem, dugim i skupim, a ne uvidom u poreznu prijavu<sup>74</sup>;
- dokazivanje konzumacije ugovora saslušanjem brojnih svjedoka i izvođenje drugih dokaza, sve unatoč zakonske odredbe da je npr. pravni posao o prijenosu prava na nekretninama ništavan bez postojanja propisane pisane forme<sup>75</sup>;
- mukotrpnim dokazivanjem udjela bračnih drugova u bračnoj stečevini, iako se sve može izbjeći primjenom presumpcije o podjednakom stjecanju<sup>76</sup>;

<sup>74</sup> Na ovom (vrlo simptomatično) primjeru sudovi – u stanju vladajuće porezne nediscipline i neurednosti-zapravo i moraju izgubljenu dobit dokazivati vještačenjem i sličnim dokazima, s obzirom da porezna prijava (notorno!) ne odražava nečije stvarne prihode u nekom razdoblju. Sudovi na taj način ispaštaju za neurednosti i nemoć društvene zajednice, mada bi urednom stanju sami pripomogli kada bi zauzeli stav da se zaključak o nečijoj dobiti može donositi samo uvidom u njegovu poreznu prijavu.

<sup>75</sup> ZOO (i onaj od 78/91. kao i sada važeći iz 2005.) sam sadrži pravila koja se međusobno negiraju i da je formalni pravi posao ništavan ako nije sačinjen u propisanom (pisanom) obliku, ali se ipak priznaje ako je u cjelini ili pretežito izvršen (čl. 73., ZOO iz 78/91., čl. 294., ZOO iz 2005.); na taj se način opet i potiče i priznaje socijalni nered a sudovi konzumaciju ugovora i moraju dokazivati brojnim dokazima. Koherentno poštivanje načela formalnosti pravnih poslova bi i tu u mnogome olakšalo i ubrzalo suđenje.

<sup>76</sup> Ta je presumpcija (konačno) unijeta u naše obiteljsko pravo 1998., odnosno 2003. godine. No, za odnose nastale prije toga (ZOBPOH iz 1978.) sudovi nisu imali drugog izbora nego mukotrpim saslušavanjem stranaka, svjedoka i izvođenjem drugih dokaza dolaziti do ocjene koliki je udio bračnih drugova. Primjer novog obiteljskog prava morale bi slijediti i ostale grane prava.

- priznavanjem usmenih dodataka pisanom pravnom poslu,<sup>77</sup> koje također traži “defile” svjedoka i mnogo drugih dokaza itd. itd.

#### 4.3. O odvjetničkoj tarifi i pitanja Advokatenzwanga

Odvjetništvo jest i mora biti samostalna i neovisna služba. U tom smislu dragocjena je za ukupno ostvarivanje ustavnosti i zakonitosti.

Mi nemamo sustav obveznog zastupanja stranke od strane profesionalnih punomoćnika (tzv. *Advokatenzwang*), i to (prije svega u civilu) zahtjeva da sud izravno komunicira sa strankama ili nekim njihovim drugim punomoćnicima koji nisu vični pravu. Takva samozastupanja uvijek otežavaju provođenje postupka.

Uvođenjem sustava *Advokatenzwanga*, za što se zalažemo, bitno bi se poboljšao kvaliteta a time onda i pospješila brzina, efikasnost sudskog postupka.

Sustav *Advokatenzwanga* pripomogao bi još nečemu: mogao bi biti temelj za smanjivanje odvjetničke tarife jer bi na većem broju stranaka odvjetnici mogli smanjiti cijenu svog rada.

Isto bi tako u takvim uvjetima cijenu odvjetničkog rada valjalo vezivati za vrijednost predmeta spora, a ne za broj ročišta koji će se održati. Nagrada po broju ročišta (kakva sada postoji) objektivno stimulira odvjetnike na razvlačenje sudskog postupka.<sup>78</sup>

Koncepcija I praksa samozastupanja, zastupanja po punomoćnicima koji nisu profesionalni odvjetnici i nagrada odvjetniku po broju ročišta, a ne po vrijednosti spora, sasvim sigurno, predstavljaju značajan faktor koji generira stanje sudskog nereda i veliku dugotrajnost sudskih postupaka.

Danas djeluje ne samo neuvjerljivo nego i posve iracionalno strah od uvođenja *Advokatenzwanga*. Navodna briga za one koji ne mogu platiti profesionalnog punomoćnika vrlo brzo gubi na svojoj uvjerljivosti kada se vidi da stranka koja nema profesionalnog punomoćnika (i baš zato što nema profesionalnog punomoćnika) zapravo trpi veću štetu (izgubi spor ili joj spor

<sup>77</sup> ZOO (NN, 78/91. – čl. 71., 35/05 – čl. 291.) dopušta i relevantnost usmenih uglavaka (usmenih pogodbi) pisanom pravnom poslu, doduše samo o sporednim točkama i ako to nije u opreci sa sadržajem ugovora ili cilju zbog kojeg je pisani oblik ugovora propisan. Ne može se cijena za kupoprodaju kuće dokazivati svjedocima! To nisu “sporedni uglavci” i to je protivno cilju pisanog (formalnog) pravnog posla. Praksa, međutim, dosta široko otvara mogućnost dokazivanja usmenih pogodbi u formalan pravni posao. Time sudovi izravno potiču socijalni nered, tumače zakon izrazito contra legem i time razvlače trajanje postupka. Formalni pravni poslovi, između ostalog, i postoje radi lakšeg dokazivanja i mogućnosti veće i pune pravne kontrole.

<sup>78</sup> Ovakve pojave ne treba pripisivati odvjetnicima kao isključivu njihovu krivnju. Radi se o pogrešci u sustavu koja odvjetnike (zakonomjerno) upućuje na ovakvo ponašanje. Sustav stoga treba mijenjati.

Uostalom, nemali broj odvjetnika sve više prakticira ugovaranje nagrade prema uspjehu u sporu (pactum de quota litis). Time odvjetnici i stranke izravno djeluju pozitivno na efektivnost vođenja postupka i posve je izvjesno da je ugovaranje zarade prema uspjehu u parnici dobar način rješavanja problema.

traje bitno duže). Uostalom, neke slabije aspekte *Advokatenzwanga* dade se relativno lako kompenzirati dobrom organizacijom besplatne pravne pomoći ili drugim sličnim mjerama.

Konačno, i samo se odvjetništvo mora u većoj mjeri modernizirati i postati kompatibilnije europskom (privatnom) odvjetništvu. Takvo je odvjetništvo onda od veće koristi i za stranku i za sud.<sup>79</sup>

U svakom slučaju, niti jedan zahvat u odvjetništvo ne smije poći od umanjenja ili negacije odvjetništva kao samostalne i neovisne (privatne) službe. U tom bi slučaju izazvali posljedice mnogo gore od sadašnjih.

#### 4.4. O upravljanju sudovima

Upravljanje u našim sudovima predstavlja dosta zanemarenu kategoriju. Iskusili smo do sada u osnovi dvije koncepcije: državno-političku i samoupravnu. Po prvoj je sudska uprava (koju oličuje predsjednik suda) samo instrument kojom politička vlast ostvaruje moć nad suđenjem, po drugoj sudska uprava nije ni potrebna jer su suci ionako neovisni i sude samo po zakonu. Najavljen je bio<sup>80</sup>, iako ne i iskušan, i treći model, tzv. menadžerski model koji bi imao za cilj modernije upravljanje sudovima.

Nema dvojbe da dobro upravljanje sudovima dobro utječe na rad suda i sudaca i na efikasnost sudskih postupaka. Taj pozitivan utjecaj predsjednika suda ogleda se napose u sljedećem:

- utjecaj na izbor sudačkog i nesudačkog kadra u sudu<sup>81</sup>
- pravilnom rasporedu poslova u sudu<sup>82</sup>

<sup>79</sup> Odvjetništvo u Hrvatskoj zaslužuje visoku ocjenu za svoju stručnost i etičnost. Pojedinačne negativne primjene ne valja ni komentirati jer ih ima u svakoj branši. Suprotstaviti se, međutim, treba tome da se pojedinačni negativni primjeri koriste kao povod za napad na temelje cijele službe. Tih je napada uvijek bilo i sigurno će ih još biti.

Ono što na suvremenoj razini socijalnog razvoja naše odvjetništvo treba učiniti svakako jest: specijalizacija i stvaranje većih odvjetničkih ureda (zajedničkih ureda, odvjetničkih društava). Veoma raduju započeti procesi i radujmo se njihovom nastavljanju. U već vidljivoj europskoj konkurenciji i perspektivi to će naše odvjetništvo učiniti važnim čimbenikom socijalne stabilnosti i europeizacije hrvatskog društva.

<sup>80</sup> Takav model bila je svojevremeno najavila bivša ministrica pravosuđa Vesna Škare-Ožbolt. Izraz “predsjednik suda-menadžer” bio je dočekan s nevjericom i nepovjerenjem.

Ako se misli na predsjednika suda koji trguje presudama ili makar i samo obećava brže rješenje predmeta onih stranaka koje sudu financijski pomažu, onda je to promašaj jer se radi o izrazito protuustavnoj i protuzakonitoj koncepciji predsjednika suda.

Ako se pak misli na model u kojem će predsjednik suda kvalitetnije voditi kadrovsku politiku u sudu i organizirati bolji proces života i rada u sudu, onda je to pitanje koje zaslužuje pažnju.

<sup>81</sup> Na izbor sudaca predsjednik suda utječe samo kao član sudačkog vijeća; bolje bi rješenje bilo da svoje mišljenje daje kao institucija (jer u sudačkom vijeću može biti nadglasan). Ni na izbor nesudačkog kadra u sudu ne utječe do kraja jer, mada donosi odluku, vezan je za stavove nekih drugih čimbenika (čak i predstavnika tijela državne uprave!)

<sup>82</sup> Godišnji raspored poslova isključiva je kompetencija predsjednika suda (čl. 30. Sudskog poslovnika). Takav raspored može biti “složen” tako da uistinu pospješuje rad suda, ali ga može i učiniti teškim. Predsjednik višeg suda (čl. 37. Sudskog poslovnika) može (ex offio ili po prigovoru)

– komunikaciji s Ministarstvom pravosuđa i višim sudom.<sup>83</sup>

Sada važeća zakonska koncepcija predsjednika suda<sup>84</sup> predstavlja nekakav spoj svih do sada isprobanih modela (državnog, samoupravnog, menadžerskog). Tu koncepciju, međutim, treba doradivati i dati joj mnogo veće značenje nego do sada.

Znanstveno nije baš lako dokazivati korelaciju između dobre sudske uprave (dobrog predsjednika suda) i efikasnosti rada suda. Iskustva ipak nedvojbeno upućuju na to da je veća učinkovitost kod onih sudova koje vode sposobniji predsjednici sudova.

To ujedno mora biti poticaj na mnogo intenzivnija promišljanja o modelu sudske uprave i predsjednika sudova, odnosno o bitnom unapređivanju postojećeg modela.

#### 4.5. O vrednovanju rada sudaca

Suđenje po svojoj naravi predstavlja intelektualnu djelatnost visokog stupnja stručnosti i stoga je vrlo neprikladno za bilo kakvo kvantitativno vrednovanje.

Ocjenjivanje sudaca ipak postoji<sup>85</sup> i zahtijeva postojanje određenih pokazatelja na kojima će se ocjenjivanje temeljiti.

Metodologija izrade ocjene također se može propisivati i određivati,<sup>86</sup> ali i onda mora postojati i temelj te metodologije.

U praksi odlučujuću prevagu ima (ne) poštivanje tzv. okvirnih mjerila ("norma")

Radi se o fenomenu koji je, po našoj ocjeni, u temelju pogrešno postavljen i on predstavlja bitan faktor generiranja sudskih zaostataka.

Godine 1994. ministar pravosuđa donio je "Okvirna mjerila za određivanje broja sudaca u sudovima".<sup>87</sup>

Njihova primjena trajala je do 1. srpnja 2007. kada ministrica pravosuđa donosi "Okvirna mjerila za rad sudaca".<sup>88</sup>

---

raspored izmijeniti ali ostaje temeljni zaključak da izvorno "pogođeni" godišnji raspored poslova bitno utječe na stanje u svakom sudu.

<sup>83</sup> Ta je komunikacija neophodna i ona zahtijeva određenu predanost i volju. Također i komunikacija sa strankama i njihovim zastupnicima, pa i s javnim medijima. Sve to predstavlja posjedovanje (i) određenih komunikacijskih vještina koje ne valja potcjenjivati.

<sup>84</sup> Zakon o sudovima (NN, 150/05. i 16/07., čl. 109.-116.) Možda je teško iz ovih odredaba izvlačiti baš zaključke o tome o kakvom se modelu radi, ali mislimo da je to ipak i moguće i neophodno. Štoviše, da će u budućnosti to biti još mnogo važnije jer je u svijetu upravljanja procesima rada općenito podignuto na razinu jednog od presudnih faktora uspjeha, pa ako to vrijedi za gospodarstvo i znanost, onda mora vrijediti i za sudove.

<sup>85</sup> Tako i važeći Zakon o sudovima (NN, 150/05. i 16/07., čl. 79.-88.)

<sup>86</sup> Zakon o sudovima, čl. 81.

<sup>87</sup> Podvući valja stilizaciju da su to mjerila za određivanje broja sudaca, a ne za njihovo ocjenjivanje. Praksa je, međutim, to pretvorila u "normu" i to je bilo pogubno.

<sup>88</sup> Sada se baš rabi naziv "Okvirna mjerila za rad sudaca", tj. ne više samo za određivanje broja sudaca u sudu. U novim mjerilima se ništa ne kaže što je od 1. srpnja 2007. s Okvirnim mjerilima



U praksi se doista stvorio standard o postojanju “sudačke norme” (brojčane, kvantitativne) i o tome da zahtjevima službe udovoljava svaki sudac koji “ima normu”.

No, iz ovog (već inicijalno pogrešnom stavu) izvlači se novo, daleko pogubnije pravilo: “normu” je lakše postići ako su zaostaci u sudu veći (što je veći zaostatak lakše je pronaći određen broj lakših predmeta kojima će se “postići norma”).

Ovo uistinu bitno razara sudački ustroj i predstavlja prvi i bitan faktor generiranja sudskih zaostataka.

Žaliti je stoga što i nova Okvirna mjerila slijede tu posve pogrešnu logiku, čak ju – kako izgleda – još i više izopačuju (“norma” se snižava).

Sudački rad treba vrednovati i ocjenjivati, ali na sasvim drugi način. Postojeći ne samo da je loš, nego izravno uvodi u pojavu masovnih sudskih zaostataka. Model ocjenjivanja sudaca valja žurno mijenjati jer bez toga ne može biti bitnih i pozitivnih pomaka u nastojanjima da se iz hrvatskog sudstva uklone nagomilani zaostaci.

#### **4.6. O mreži sudova**

Hrvatska sada ima mrežu sudova koja je na bivšem federalnom području uspostavljena, 1. srpnja 1977. i po kojoj je kompetencija između sudova uspostavljena tako da je na općinskim (najnižim) sudovima gotovo sva prvostupajnska nadležnost.

Takva mreža sudova i takva raspodjela kompetencije uistinu ne jamči efektivno sudstvo.<sup>89</sup>

Republika Hrvatska od uspostave svoje državne neovisnosti (1991.) zatečenu mrežu sudova i odnos nadležnosti između sudova nije ničim mijenjala. Trenutno nema ni relevantnijeg nagovještaja bilo kakvih mjera u pravcu promjene tog stanja.<sup>90</sup>

---

za određivanje broja sudaca u sudovima iz 1994., ali je jasno da su one derogirane (ista materija regulirana je na drugi način).

“Okvirna mjerila za određivanje broja sudaca u sudovima” nisi sporna jer mora postojati jedna aproksimativna ocjena o tome koliko ja sudaca potrebno u sudovima. Ona, međutim, nisu isto što i konkretno vrednovanje i ocjenjivanje rada pojedinih sudaca. To su bitno različite stvari koje valja razdvojiti.

Sada (od 1. srpnja 2007.) zapravo ispada da više nema “Osnovnih mjerila za određivanje broja sudaca u sudovima”. To je onda apsurd kojeg valja što prije ukloniti.

Iznad svega valja pristupiti produbljenijem promišljanju o modelu vrednovanja i ocjenjivanja sudaca. U projektu uklanjanja sudskih zaostataka to mora biti prioritetan zadatak bez kojeg cijeli projekt nema objektivnih izgleda za uspjeh.

<sup>89</sup> Slična je situacija i u drugim dijelovima bivše Jugoslavije. Bilježimo npr. izjavu predsjednice Vrhovnog suda Srbije Vide Petrović-Škero (Internet) da “postojeća mreža sudova ne garantuje razuman rok” (izjava dana u intervjuu za “Dnevnik” od 5. 9. 2007.).

<sup>90</sup> Izlaganje ministrice pravosuđa RH Ane Lovrin na susretu predsjednika sudova (Zadar, listopad 2007.).

Vrlo nepovoljno djeluju napose ove sociološke činjenice:

- da (vjerojatno) imamo previše sudova;
- da (također vjerojatno) imamo previše malih, ali i previše prevelikih sudova;
- da imamo izrazitu disproporciju u razini opterećenosti sudova (sudove koji su “zagušeni predmetima”, ali i onih “koji nemaju posla”);
- da nedostaje stupanj sudstva između županijskih i vrhovnog suda<sup>91</sup> i
- da najviši sud (Vrhovni sud) premalo ostvaruje svoju revizijsku i kontrolnu ulogu.<sup>92</sup>

U svakom slučaju mrežu sudova i raspodjelu kompetencije između sudova treba temeljito preispitati. Hrvatska, kao sada samostalna i neovisna država, ima pravo i obvezu imati organizaciju sudstva drugačiju nego ju je imala kao federalna jedinica bivše zajedničke države.

Odnos između neadekvatne organizacije mreže sudova i pojave sudskih zaostataka ne može se ovog časa kvantitativno definirati, ali je sigurno da postojeće situacije u znatnoj mjeri izaziva neefikasnost sudova.

#### **4.7. O modernizaciji sudskih postupaka**

Postupci pred hrvatskim sudovima zahtijevaju svakako određenu modernizaciju. To se odnosi kako na neke čisto tehničke aspekte postupka (dostava, audiosnimanje, a ne vođenje klasičnog zapisnika, informatizacija u upravljanju postupcima i sl.) nego i na određena suštinska pitanja.

Ovdje ćemo se zadržati samo na jednom od njih, dakako u kontekstu naše rasprave o problemu sudskih zaostataka odnosno o pravu na razumni rok.

U Europi i kod nas bilježi se već godinama značajan porast predmeta određene vrste (slični predmeti, tipski predmeti i sl.).

Pravosudna birokracija pokazuje sklonost tretiranju ovakvih predmeta kao “svakog drugog predmeta”, tj. da rješenje bilo kojeg iz grupe tih predmeta odgovara rješenju svakog drugog “redovnog” predmeta. Predsjednici sudova se

<sup>91</sup> Austrija (čija bi rješenja i inače trebali mnogo više osmatrati, pa i slijediti) ima npr. 4 Oberlandesgericht-a (viši zemaljski, viši županijski sudovi). Ideja o jednom takvom stupnju sudstva (“Viši prizivni sud”) samo je tiho iznijeta u krugovima hrvatske sudske uprave i potom je brzo nestala. Mislimo da bi tu ideju trebalo ponovo aktivirati. U provođenju, tj. uvođenju ovog stupnja sudstva treba svakako spriječiti da se to pretvori u dugotrajan i skup postupak u kojem će važnija biti osoba predsjednika suda ili namještaj u zgradi nego cilj koji se želi postići uvođenjem ovog stupnja u organizaciji sudstva. Sama ideja, međutim, zaslužuje punu analizu.

<sup>92</sup> Na svjetskom znanstvenom simpoziju u ulozi vrhovnih sudova (Solun, 1997.), u više referata, a također i u zaključcima simpozija, istaknuta je revizijska i kontrolna uloga vrhovnih sudova kao prva i najvažnija zadaća ovih sudova. Mi smo, međutim, u isto vrijeme provodili redukciju ovlasti Vrhovnog suda, a (praktički) Ustavni sud pretvorili u sud III. stupnja. Vrhovni sud je time, doduše “rasterećen” (no, time što je izgubio ovlasti koje bi morao imati), a Ustavni sud je “preopterećen” ovlašću koja zapravo ne smije biti njegova ovlast. Vrhovni sud RH mora biti najviši sud u organizaciji redovnog i specijaliziranog sudstva, ali to zahtijeva nova promišljanja u njegovoj organizaciji i sastavu.

protiv toga uglavnom bezuspješno bore jer su protiv njih odredbe koje reguliraju postupak (ZPP, OZ, ZKP, Sudski poslovnik).

U pravu zaštite potrošača već je i na teorijskom i zakonodavnom planu konstruiran pojam tzv. udružne tužbe.<sup>93</sup>

Talijansko pravo npr. poznaje (i već prakticira) primjenu udružne tužbe ("azioni di gruppo") i na druga područja, a ne samo u zaštiti potrošača. Tu se traže neki novi proboji u organizaciji sudskih postupaka, posebno npr. u shvaćanju instituta pravomoćnosti sudskih odluka.<sup>94</sup>

Mnoge domaće tvrdnje o tome da naši sudovi primaju više predmeta nego npr. austrijski sudovi statistički su, najvjerojatnije, točne. No, isto je tako vjerojatno da se taj "višak" odnosi na veliki broj sličnih, tipskih predmeta koji ne smiju biti tretirani po načelu "jedan za jedan", tj. da je rješenje bilo kojeg od tih grupnih predmeta izjednačeno s rješenjem predmeta koji nije kolektivne naravi.

Ovog časa prostor proširenja koncepta udružne tužbe posebno postoji u radnom pravu.<sup>95</sup> Sporovi iz kolektivnih ugovora to posebno omogućuju.

Grupnih (tipskih, udružnih) tužbi ima dosta, svakog dana sve više. Može se (s dosta visokom vjerojatnošću) pretpostaviti da u ukupnom priljevu sudskih predmeta oko 30 – 40 % otpada na ovakve predmete. Udružna tužba (i udružna presuda) značajno bi pripomogle da masa udružnih tužbi ne povećava broj sudskih zaostataka nego da se ti zaostaci i statistički i stvarno smanjuju.<sup>96</sup>

<sup>93</sup> M. Dika: Udružna tužba kao instrument apstraktne zaštite potrošača – Opatija, veljača 2005., *Zakon o zaštiti potrošača* (NN, 96/03.). Prof. Dika je na ovom opatijskom savjetovanju u organizaciji Instituta za europsko i poredbeno zakonodavstvo Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci ("Zaštita potrošača i ulagatelja u europskom i hrvatskom pravu") u svom usmenom izlaganju posebno pozvao na širenje koncepta udružne tužbe i na druge sfere socijalnog života, ali na normativnom planu do takvog širenja nije došlo.

<sup>94</sup> A. Gidi: *Il codice del processo civile collettivo. Un modello per i paesi di diritto civile*, *Rivista di diritto e procedura civile*, Milano br. 2 iz 2005., str. 697-713, A. P. Pisani – *Profili processuali della riforma del diritto delle obbligazioni e dei contratti*, *Rivista di diritto civile*, Padova br. 6 iz 2006., str. 541-549. Ova znanstvena razmišljanja idu u pravcu stava da je jednom pravomoćno presuđen grupni predmet pravomoćan i za sve druge slične predmete koji naknadno mogu doći, ali da i kasnijim tužiteljima (kojima će se odbaciti tužbe zbog pravomoćne presuđenosti) ostaje pravo na puni parnični trošak ako nisu znali za već nastali precedent. Pledira se, međutim, na objavu tih precedentata što bi ovdje bitno smanjilo pa čak i otklonilo pravo na postupovni trošak.

<sup>95</sup> Konceptu udružne tužbe u radnom pravu približio se M. Učur (Novine u radnom zakonodavstvu, *Pravo u gospodarstvu – srpanj 2002.* str. 172 – 206) ali bez izričite formulacije naziva i strukture instituta udružne tužbe u ovoj oblasti.

<sup>96</sup> Širenje prostora udružne tužbe i udružne presude u hrvatskom pravu svakako zahtijeva određene izmjene ZPP-a a i odgovarajućih materijalnih propisa, svakako i propisa o organizaciji sudstva (*Zakon o sudovima*, *Sudski poslovnik*). Pritom valja izvršiti i određena sociološka istraživanja koliko stvarno ima odnosno koliko će biti takvih udružnih predmeta. Radna hipoteza svakako može biti takva da ih ima 30 – 40 % od ukupnog priljeva, a to je brojka koja zaslužuje doista pravu analizu s gledišta rješavanja sudskih zaostataka i poštivanja prava na suđenje u razumnom roku.

#### 4.8. O nekim rješenjima u Sudskom poslovniku

Hrvatska je 1997. nešto modernizirala Sudski poslovnik<sup>97</sup>, ali se u najvećem dijelu radi o uredbama koje su vrlo stare.

S aspekta suđenja u razumnom roku ovdje upozoravamo na odredbu iz čl. 277. koji određuje da nakon ukidne odluke spis dobije novi poslovni broj (“... spis će se upisati kao novoprimljen...”).

Time se omogućava da statistički u sudovima predmete (čak niti onih koji traju već 20 godina) zapravo nema. Svi oni na omotu spisa imaju nove, “svježije” brojeve. Istina, vidi se na njima i prekriveni stari poslovni broj, ali predmet se vodi pod novim brojem.<sup>98</sup>

Predmete treba voditi po datumu zaprimanja tužbe odnosno bilo kojeg pravo-zaštitnog zahtjeva. Sadašnje rješenje omogućuje da se stari legitimno “skrivaju”.

U ukupnoj masi od 1.600.000 (sada oko 1.000.000 – 1.200.000) neriješenih predmeta računa se da čak oko 500.000 predmeta otpada na “nove” predmete koji su nastali ukidanjem odluka u postupku pred višim sudom.<sup>99</sup>

Ovoliki broj ukidnih odluka predstavlja fenomen koji sam zahtijeva posebnu analizu,<sup>100</sup> a svakako zaključak da predmet koji je ukinut ne dobiva novi poslovni broj, odnosno da ga se vodi po datumu zaprimanja zahtjeva.

To bi bio značajan poslovnički doprinos “provjetranju” stanja u sudskim zaostacima i zasigurno bi dosta pripomogao njihovu smanjivanju.

---

Dakako, nisu samo udružne tužbe jedini mogući prostor modernizacije sudskih postupaka. Njemačka npr. nema većih zastoja, a mnogo pažnje posvećuje modernizaciji sudskih postupaka. (M. Huber – Das Zweite Gesetz zur Modernisierung der Justiz, Jus 3107, str. 236 – 241). Naši su sudski postupci isti kao pred 100 godina i gotovo se čini da nikakve tehničke i tehnološke revolucije u međuvremenu nije bilo.

<sup>97</sup> NN, 80/97., 20/98., 118/01., 49/03., 32/04. i 9/06. – prije toga: Pravilnik o unutrašnjem poslovanju redovnih sudova (NN, 45/88 i 8/90)

<sup>98</sup> Kad je 2006. godine Vrhovni sud RH započeo hvalevrijednu akciju na rješavanju sudskih zaostataka, županijski sudovi nisu mogli dati odgovor na podatke kada je podignuta tužba u predmetima koje su oni rješavali jer se takvi podaci posebno ne vode. Trebalo je (doslovno) pregledati spis po spis (što je bio ogroman posao!) jer se drukčije nije moglo krenuti.

<sup>99</sup> Podaci s godišnjih sastanaka predsjednika Vrhovnog suda RH s predsjednicima viših i županijskih sudova

<sup>100</sup> Ukidna je odluka, naravno, jedna od mogućih legalnih odluka višeg suda. No, ovako dramatično veliki broj ukidnih odluka upućuje na to da tu nešto ipak nije u redu. Tu nije bitno je li riječ o doista slabijim odlukama nižih sudova (koje se moraju ukinuti) ili pak viši sudovi olako prakticiraju ukidanje (na jednom ispitanom uzorku od 1500 odluka Višeg trgovačkog suda utvrđeno je da je od toga ukinuto 33 % tih odluka a niti jedna nije preinačena – J. Miletić, predsjednik Građanskog odjela Vrhovnog suda RH, Zadar 2007.)

Ima (po nekim aproksimacijama) oko 200 000 predmeta gdje su odluke ukidane po pet i više puta (čak i deset puta!). To ozbiljno traži promišljanja, čak i o tome da viši sud ne može više od dva puta ukidati, nego da treći put mora sam riješiti predmet (to, dakako, otvara onda pitanje odgovornosti suca nižeg suda koji nije proveo dokaze i radnje koje su se od njega zahtijevale u prve dvije ukidne odluke). Može se pretpostaviti da bi ovakvi prijedlozi izazvali dosta žestokih reakcija i protivljenja, vjerojatno pozivanjem na sudačku autonomiju i slobodu. Ali što je ovdje sa efikasnošću suda i sudaca koje je načelo (barem) jednako važno kao i načelo prava na zakonito i efikasno suđenje?!

## 5. Zaključak

Ovdje iznijeta analiza (koju bi, nedvojbeno, u mnogim bitnim segmentima valjalo još i produbiti) nesumnjivo ukazuje da je institut zaštite prava na suđenje u razumnom roku ušao (isključivo) na vanjski poticaj i stoga dosta nepripremljeno.

Pokušaji popravljanja stvari (kojih ima i koje valja pozdraviti, napose projekt Vrhovnog suda RH u smanjivanju sudskih zaostataka) u osnovi znače to da mijenjanje stvari na bolje očekujemo od onih faktora sudbene organizacije koji su taj zastoj izazvali.

Nisu (na filozofsko-pravnom planu) jasno definirali razlozi uvođenja instituta razumnog roka suđenja, pa nisu onda definirani oni ciljevi koji se žele postići. Opći cilj svakako mora biti podizanje razine pravnosti u društvenoj zajednici jer se pravna država više razine pravnosti ne ostvaruje samo donošenjem dobrih propisa nego i sudskom realizacijom prava koji se temelje na tim propisima. Ni neki pojedinačni ciljevi nisu zanemarivi, prije svega oni da će na taj način hrvatsko društvo i država biti kompatibilniji europskom društvu.

Zbog tih su razloga neophodna i stalna sociološko-pravna istraživanja. Da se ne vidi koliko smo od cilja daleko, kako bismo mogli što brže do njega, koje su zapreke na tom putu i kako ih svladati itd. itd.

Problemi za rješavanje idu i u niže sfere pravne revolucije: u materiju donošenja dobrih propisa materijalnog i postupovnog prava i propisa o organizaciji suđenja.

Ustanovljeni deficit na svim ovim razinama upućuje na zaključak da onog časa, slikovito rečeno, mi našem “bolesniku” (sudbenoj vlasti) uglavnom dajemo aspirin koji ponešto snižava temperaturu, ali ne otklanja osnovnu bolest. Problem se tako ne može riješiti.

Veoma je važno i shvatiti da sama sudbena vlast sama ne može puno učiniti. Institut razumnog roka, ciljevi i obveze koje iz njega proizlaze primarna su zadaća zakonodavne i izvršne vlasti koje (mnogo više nego do sada) moraju sudbenoj vlasti omogućiti potrebite uvjete rada.

No, svakako, i u sudbenoj vlasti mora se mnogo toga promijeniti. Postojeće (vrlo nepovoljne) stanje nije od jučer i ima mnogo uzročnika. Problemi su se predugo odlagali i sada računi neurednosti, neažurnosti i nemarnosti “stižu na naplatu”.

Hrvatska država sada daje velike novce na ime odštete zbog nepoštivanja prava na suđenje u razumnom roku. Nastavi li se takvo stanje, u sljedećih desetak godina potrošit će uistinu prevelik novac, a stvarnog pomaka zapravo neće biti. Na (još uvijek) 1.200.000 zaostataka računa se da će biti barem 400.000 zahtjeva za suđenje u razumnom roku, pa ćemo se tako opet vratiti na početnu brojku od 1.600.000 neriješenih sudskih predmeta. U tom slučaju moći će se samo konstatirati da smo velik novac potrošili, a ništa nismo ostvarili.

Naš smo rad nazvali “Zaštita prava na suđenje u razumnom roku – realna mogućnost, (pre) skupa avantura ili utopija?”

Što od toga ostaje na kraju?

Pa pomalo od svega toga.

Realna mogućnost – da se stvar realno organizira i bitno promijene poluge te organizacije.

Preskupa avantura – ako se nastavi kako se momentalno radi.

Utopija – da se misli da se s postojećom organizacijom može bitno poboljšati razina sudske efikasnosti.

Od ljudi (kao i uvijek i svugdje) zavisi što će od toga biti. Ovog časa, iskreno rečeno, nema baš mnogo razloga za optimizam.

### Summary

## THE RIGHT TO TRIAL WITHIN A REASONABLE TIME – A REAL POSSIBILITY, TOO EXPENSIVE ADVENTURE OR UTOPIA

The right to trial within a reasonable time has been a subject of the analysis in this article. The article contains an observation of present circumstances (court delays phenomenon), however, it also gives an assessment of reasons, which have been the cause of such circumstances. Special attention has been given to measures, which should be taken to improve present situation.

The article gives an overview of development, movement and situation concerning the regulations that prescribe protection of the right to trial within a reasonable time.

According to the author's conclusive judgment existing measures have not been sufficient to satisfy a desire to change the present situation.

**Key words:** *courts, reasonable time, speeding up court procedure, remuneration of damages, Constitutional Law on the Constitutional Court of the Republic of Croatia, Law on Courts.*

### Zusammenfassung

## SCHUTZ DES RECHTS AUF GERICHTSVERHANDLUNG INNERT VERNÜFTIGER FRIST – REALE MÖGLICHKEIT, (ZU) TEURES ABENTEUER ODER UTOPIA?

Gegenstand der Analyse dieser Arbeit ist das Institut des Schutzes des Rechts auf Gerichtsverhandlung innert vernünftiger Frist. Die Arbeit enthält die Feststellung der Lage (großer gerichtlicher Rückstand) aber bewertet auch



die Gründe, die dazu geführt haben sowie die Maßnahmen, die unternommen werden müssen um die Lage wesentlich zu verbessern..

In der Arbeit wird ebenfalls ein Überblick über Entstehung, Bewegung und Stand der Regelung des Schutzes des Rechts auf Gerichtsverhandlung innert vernünftiger Frist gegeben.

Abschließendes Urteil des Autors ist, dass die bestehenden Maßnahmen für eine wünschenswerte Änderung der bestehenden Situation nicht ausreichen.

**Schlüsselwörter:** *Gerichte, vernünftige Frist, Beschleunigung des Gerichtsverfahrens, Schadenersatz, Verfassungsgesetz über das Verfassungsgericht der RH, Gesetz über Gerichte.*

## Sommario

### **TUTELA DEL DIRITTO AL GIUDIZIO IN UN TERMINE RAGIONEVOLE – POSSIBILITÀ REALE, AVVENTURA (STRA)DISPENDIOSA O UTOPIA?**

L'oggetto dell'analisi di questo lavoro è l'istituto della tutela del diritto al giudizio in un termine ragionevole.

Il lavoro sintetizza l'osservazione della realtà (il fenomeno dei grandi arretrati dei tribunali), ma fornisce anche la considerazione delle ragioni che sono la causa di tali circostanze e delle misure che dovrebbero essere adottate per migliorare la situazione.

Nel lavoro si offre altresì un'illustrazione dello sviluppo, della tendenza e della situazione della regolazione della tutela del diritto al giudizio in un termine ragionevole.

La valutazione conclusiva dell'autore è che le misure esistenti non sono state sufficienti per soddisfare il desiderio di cambiamento esistente.

**Parole chiave:** *tribunali, termine ragionevole, accelerazione del procedimento giudiziale, risarcimento del danno, Legge costituzionale sul Tribunale costituzionale della Repubblica di Croazia, Legge sui tribunali.*

